



ДРЖАВНА
РЕВИЗОРСКА
ИНСТИТУЦИЈА

ИЗВЕШТАЈ

О РЕВИЗИЈИ СВРСИСХОДНОСТИ ПОСЛОВАЊА

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



Број: 400-1055/2024-06/22
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 Нова Варош није предузела све активности у циљу ефикасног планирања развоја туризма. Општина Нова Варош је донела Програм развоја туризма за период 2018–2027. године, који не садржи акциони план којим се разрађује програм, у циљу управљања динамиком спровођења мера. Општина није донела програм промотивних активности у складу са Стратегијским маркетинг планом.

Општина Нова Варош 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 Нова Варош није предузела активности на успостављању инспекцијског надзора над применом Закона о угоститељству, иако постоје угоститељи који пружају услуге смештаја без извршене категоризације и угоститељи који нису уплаћивали боравишну таксу у буџет локалне самоуправе. Општина у ревидираном периоду (2021–2023. године) није вршила контролу боравишне таксе, коју у буџет општине уплаћују правна лица и предузетници који обављају угоститељску делатност. Према подацима из система Е-туриста, у ревидираном периоду Општина Нова Варош није поступила на прописан начин по свим захтевима поднетим од стране угоститеља за категоризацију угоститељског објекта. Подручје општине Нова Варош није разврстано у категорију туристичког места, што за последицу може имати остваривање мањих прихода од боравишне таксе и пореза на приход од пружања угоститељских услуга.

Препоруке

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

- да предузме активности како би садржина Програма развоја туризма општине била усклађена са Правилником о садржини и начину израде програма развоја туризма;
- да предузме активности у циљу доношења 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 предузме активности из своје надлежности како би се спроводио инспекцијски надзор над нерегистрованим субјектима и субјектима који не уплаћују боравишну таксу у буџет општине;
- 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;
- да преиспита могућност разврставања туристичког места у одговарајућу категорију ради подношења захтева за категоризацију, у циљу повећања прихода у буџету.



Садржај

| | |
|---|----|
| Скраћенице и термини | 5 |
| I Резиме извештаја | 6 |
| 1. Резиме и препоруке | 6 |
| 2. Мере предузете у току ревизије | 10 |
| 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 Нова Варош није донела акциони план за спровођење Програма развоја туризма за период 2018–2027. године, као ни програм промотивних активности, што указује на то да није предузела све активности у циљу ефикасног планирања развоја туризма | 29 |
| Налаз 1.1: Општина Нова Варош је донела Програм развоја туризма за период 2018–2027. године, који не садржи акциони план којим се разрађује програм, у циљу управљања динамиком спровођења мера | 29 |
| Налаз 1.2: Општина Нова Варош није донела програм промотивних активности у складу са Стратегијским маркетинг планом | 34 |
| ЗАКЉУЧАК 2: Општина Нова Варош 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 Нова Варош нису реализоване све активности у области туризма дефинисане планским документима | 35 |
| Налаз 2.2: Општина Нова Варош није пратила и извештавала о спровођењу активности у области туризма дефинисаних планским документима | 45 |
| ЗАКЉУЧАК 3: У ревидираном периоду, Општина Нова Варош није предузела активности на успостављању инспекцијског надзора над применом Закона о угоститељству, није вршила контролу боравишне таксе, коју у буџет општине уплаћују правна лица и предузетници који обављају угоститељску делатност и није поступила на прописан начин по свим захтевима поднетим од стране угоститеља за категоризацију угоститељског објекта | 48 |
| Налаз 3.1: Општина Нова Варош није предузела активности на успостављању инспекцијског надзора над применом Закона о угоститељству, иако постоје угоститељи који пружају услуге | |



| | |
|--|----|
| смештаја без извршене категоризације и угоститељи који нису уплаћивали боравишну таксу у буџет локалне самоуправе | 49 |
| Налаз 3.2: Општина Нова Варош у ревидираном периоду није вршила контролу боравишне таксе, коју у буџет општине уплаћују правна лица и предузетници који обављају угоститељску делатност | 52 |
| Налаз 3.3: Према подацима из система Е-туриста, у ревидираном периоду Општина Нова Варош није поступила на прописан начин по свим захтевима поднетим од стране угоститеља за категоризацију угоститељског објекта | 57 |
| Налаз 3.4: Подручје општине Нова Варош није разврстано у категорију туристичког места, што за последицу може имати остваривање мањих прихода од боравишне таксе и пореза на приход од пружања угоститељских услуга | 63 |
| <hr/> | |
| V Прилози | 67 |
| <hr/> | |
| Прилог 1. Статистички подаци о туристичком промету у Републици Србији | 67 |



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 Нова Варош | Општина |
| Туристичка организација Србије | ТОС |
| Локална туристичка организација | ЛТО |
| Јединица локалне самоуправе | ЈЛС |
| Републички завод за статистику | РЗС |
| Агенција за привредне регистре | АПР |
| Стратегија одрживог развоја општине Нова Варош од 2010. до 2020. године | Стратегија |
| Стална конференција градова и општина | СКГО |
| Регионална развојна агенција Златибор | РРА Златибор |

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 Нова Варош.

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 Нова Варош није донела акциони план за спровођење Програма развоја туризма за период 2018–2027. године, као ни програм промотивних активности, што указује на то да није предузела све активности у циљу ефикасног планирања развоја туризма.

Налаз 1.1: У складу са Законом о туризму, јединица локалне самоуправе доноси програм развоја туризма у складу са Стратегијом развоја туризма Републике Србије. Општина Нова Варош је донела Програм развоја туризма за период 2018–2027. године, који не садржи акциони план реализације програма са терминским планом и начин праћења реализације програма развоја туризма како је предвиђено Правилником о начину израде планских докумената, као и студије оправданости за проглашење туристичког простора из 2011. године. Такође, Правилником о садржини и начину израде програма развоја туризма из 2020. године, прописано је да Програм развоја туризма између осталог садржи Акциони план. С обзиром на то да није донет акциони план отежано је управљање динамиком спровођења планираних мера. Општина је покренула иницијативу за изменом програма развоја туризма у циљу усклађивања са прописима као и из потребе даљег планског развоја туризма, али за ове активности Општина није обезбедила финансијска средства.



Налаз 1.2: 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 Нова Варош 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. Представници Општине наводе да програм промотивних активности није донет јер треба да буде усклађен са Програмом развоја туризма који је претходно потребно ускладити са прописима.

ЗАКЉУЧАК 2: Општина Нова Варош 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 Нова Варош донела је Стратегију локалног одрживог развоја општине Нова Варош за период од 2010. до 2020. године, План развоја општине Нова Варош за период 2022–2029. године и Програм развоја туризма општине Нова Варош за период 2018–2027. године. Наведена планска документа садрже мере и активности у области туризма које је потребно реализовати. Такође, Стратегијом развоја туризма Републике Србије за период 2016–2025. године и Програмом развоја туризма туристичке регије Западна Србија за период 2020–2025. године, планиране су одређене активности које је потребно да ЈЛС реализује. У општини Нова Варош 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, наводе: да нису обезбеђена средства за реализацију активности; активност није планирана у плану капиталних инвестиција нити у програмском буџету; да није забележена иницијатива приватног сектора за реализацију одређених активности, као и недостатак одговарајућих сагласности и дозвола.

Налаз 2.2: Општина Нова Варош није пратила и извештавала о спровођењу активности у области туризма дефинисаних планским документима. Општина није пратила индикаторе те није сачињавала извештаје о напретку, како је предвиђено Стратегијом локалног одрживог развоја. Годишњи извештај о спровођењу плана развоја јединице локалне самоуправе припрема се у поступку прописаном за израду извештаја о спровођењу средњорочног плана. Општина Нова Варош није у ревидираном периоду пратила и извештавала о спровођењу Плана развоја општине. Као разлог представници Општине наводе да није сачињен извештај о спровођењу средњорочног плана који је истовремено извештај о спровођењу плана развоја на годишњем нивоу јер је Средњорочни план општине усвојен тек 12. марта 2024. године. Општина Нова Варош није у ревидираном периоду пратила и извештавала о спровођењу Програма развоја туризма, јер програм није предвидео динамику извештавања и не садржи акциони план реализације програма са терминским планом, као ни начин праћења реализације програма развоја туризма. Услед изостанка извештавања, изостало је праћење спровођења планских докумената, као и мерење доприноса постигнутих показатеља на нивоу стратешких циљева.

ЗАКЉУЧАК 3: У ревидираном периоду, Општина Нова Варош није предузела активности на успостављању инспекцијског надзора над применом Закона о угоститељству, није вршила контролу боравишне таксе, коју у буџет општине уплаћују правна лица и предузетници 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, становима и другим просторима за које није издато решење о категоризацији; боравишне таксе (наплата и уплата, истицање у рачуну и др.). У Плану развоја општине Нова Варош за период 2022–2029. године, у оквиру мере успостављања система инспекцијског надзора на локалном нивоу, наведено је да треба да се успоставе механизми за управљање развојем туризма и уведе систем инспекцијског надзора на локалном нивоу. У општини Нова Варош није вршен инспекцијски надзор од стране локалног туристичког инспектора, јер Општина није предузела активности на успостављању инспекцијског надзора над применом Закона о угоститељству. Последица наведеног је то што постоје угоститељи који пружају услуге смештаја без извршене категоризације и угоститељи који нису уплаћивали боравишну таксу у буџет локалне самоуправе.

Налаз 3.2: Правилником о начину уношења, рада, вођења и коришћења централног информационог система и његовој садржини и врсти података прописано је да орган за финансије ЈЛС 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 Нова Варош у ревидираном периоду није вршила контролу боравишне таксе, коју у буџет општине уплаћују правна лица и предузетници 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 3.3: 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 Нова Варош 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 неажурног поступања у систему Е-туриста постоји ризик да неће бити донето решење по захтеву за категоризацију и да неће бити евидентиран угоститељ у систем.

Налаз 3.4: У складу са Законом о туризму, категоризација туристичког места врши се на основу обима туристичког промета, степена изграђености туристичке, комуналне и саобраћајне инфраструктуре и туристичке супраструктуре, разврставањем тих места у четири категорије. 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. Подручје општине Нова Варош није разврстано у категорију туристичког места, јер Општина није поднела захтев за категоризацију, што за последицу може имати остваривање мањих прихода од боравишне таксе и пореза на приход од пружања угоститељских услуга.



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 Нова Варош следеће препоруке:

- да предузме активности како би садржина Програма развоја туризма општине била усклађена са Правилником о садржини и начину израде програма развоја туризма (приоритет 2¹) – Налаз 1.1;
- да предузме активности у циљу доношења програма промотивних активности (приоритет 2) – Налаз 1.2;
- 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 предузме активности из своје надлежности како би се спроводио инспекцијски надзор над нерегистрованим субјектима и субјектима који не уплаћују боравишну таксу у буџет општине (приоритет 2) – Налаз 3.1;
- да врши контролу боравишне таксе коју у буџет општине уплаћују субјекти који обављају угоститељску делатност (приоритет 2) – Налаз 3.2;
- да благовремено поступа по поднетим захтевима за одређивање категорије угоститељског објекта на прописан начин (приоритет 2) – Налаз 3.3;
- да преиспита могућност разврставања туристичког места у одговарајућу категорију ради подношења захтева за категоризацију, у циљу повећања прихода у буџету (приоритет 1³) – Налаз 3.4.

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

³ ПРИОРИТЕТ 1 – Несврсисходности које је могуће отклонити у року од 90 дана



2. Мере предузете у току ревизије

Општина Нова Варош је у поступку ревизије успоставила евиденцију о задужењу и уплати боравишне таксе правних лица и предузетника која садржи податке о задужењу обвезника по основу боравишне таксе из Е-туриста, уплаћеним износима по евиденцији Е-туриста и уплате према изводима којима располаже Општина. Евиденција садржи податке за сваки месец за период 2021–2023. године, као и податке за 2024. годину. На основу ове евиденције Општина Нова Варош је утврдила да два обвезника не измирују своје обавезе те је о томе упутила обавештење републичком туристичком инспектору како би предузео мере из своје надлежности и о истим је обавестио.

У поступку ревизије Општина је презентовала обавештења које је сачинио републички туристички инспектор у којима је наведено да је извршен инспекцијски надзор над два субјеката, по представкама које се односе на нередовну уплату као и неуплаћивање боравишне таксе. У обавештењу се даље наводи да је у контроли утврђено да угоститељ није редовно уплаћивао боравишну таксу као и да обавезу по основу боравишне таксе није уплатио до момента инспекцијског надзора.

Након спроведеног надзора у периоду од 1. јула до 5. септембра 2024. године, надзирани субјект је у буџет локалне самоуправе уплатио износ од 265.400 динара.

3. Захтев за достављање одазивног извештаја

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

Одазивни извештај мора да садржи:

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

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

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

1. За налазе, односно несврсисходности првог приоритета, односно које је могуће отклонити у року од 90 дана субјекти ревизије су у обавези да доставе доказе о отклањању несврсисходности односно предузимању мера исправљања;
2. За налазе, односно несврсисходности другог приоритета, односно које је могуће отклонити у року до годину дана, и трећег приоритета, односно које је могуће отклонити у року до три године, субјект ревизије обавезан је да достави акциони план у којем ће описати мере и активности које ће бити предузете ради отклањања несврсисходности или смањења ризика од појављивања несврсисходности у будућем пословању као и планирани период предузимања мера и одговорно лице.



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

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

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

Ако се оцени да одазивни извештај не указује да су откривене несврсисходности отклоњене на задовољавајући начин, сматра се да субјект ревизије крши обавезу доброг пословања. Ако се ради о незадовољавајућем отклањању значајне несврсисходности, сматра се да постоји тежи облик кршења обавезе доброг пословања. У овим случајевима Државна ревизорска институција 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 институцији⁴, Пословником Државне ревизорске институције⁵ 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: непознавање 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.“⁶

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.⁷

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.⁸

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.⁹

⁴ „Сл. гласник РС“, бр. 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18 – др. закон

⁵ „Сл. гласник РС“, број 9/09

⁶ Стратегија развоја туризма Републике Србије за период 2016–2025. године

⁷ Приручник за планирање развоја туризма у јединицама локалне самоуправе, СКГО, Београд 2021. година

⁸ Програм развоја туризма туристичке регије Западна Србија за период 2020–2025. године

⁹ Стратегија развоја туризма Републике Србије за период 2016–2025. године



2. Циљ ревизије

Циљ ревизије је да се утврди да ли је Општина Нова Варош 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 Нова Варош предузела активности у циљу ефикасног планирања развоја туризма?
2. У којој мери је Општина Нова Варош спроводила активности на развоју и унапређењу туризма?
3. Да ли је Општина Нова Варош успоставила ефикасан надзор и контролу у области туризма и угоститељства?

4. Обим ревизије

У складу са Законом о локалној самоуправи¹⁰, 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. године¹¹ 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 Србија¹² 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.¹³

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.

¹⁰ „Сл. гласник РС“, бр. 129/07, 83/14 - др. закон, 101/16 - др. закон, 47/18 и 111/21 - др. закон

¹¹ „Сл. гласник РС“, број 98/16

¹² Промоцију туризма могу обављати и туристичке организације регије које оснивају две или више ЈЛС

¹³ Поред Туристичке организације регије Западна Србија основане су и Туристичка организација регије Копаоник 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 туризму¹⁴ и Закон о угоститељству¹⁵, 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 Србије¹⁶, Закон о инспекцијском надзору¹⁷ 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 туризму¹⁸, 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

¹⁴ „Сл. гласник РС“, број 17/19

¹⁵ „Сл. гласник РС“, број 17/19

¹⁶ „Сл. гласник РС“, број 30/18

¹⁷ „Сл. гласник РС“, бр. 36/15, 44/18 - др. закон и 95/18

¹⁸ „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 „Златар“ је установа, чији оснивач је Општина Нова Варош. Општина Нова Варош 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 наутичког 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 начине 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.¹⁹

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.

¹⁹ 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 Влахи), 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 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 оквир²⁰

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 Нова Варош

Богатство природне и културне разноликости представљају основне снаге за развој туризма у општини Нова Варош. Због изузетних карактеристика, 12,5% територије општине Нова Варош је под заштитом државе, односно планина Златар је Уредбом Владе проглашена ваздушном бањом, а 2/3 Специјалног резервата природе „Увац“, који представља природно добро од изузетног значаја, тј. природно добро I категорије, налази се на територији општине Нова Варош. Поред Специјалног резервата природе „Увац“ и планине Златар, који представљају значајну компаративну предност у односу на друге општине у Србији и окружењу, ту су и други природни потенцијали, као што су: језера - Златарско, Увачко и Радоињско.

²⁰ Институционалним оквиром обухваћене су надлежности субјекта ревизије



Развијена је пољопривреда, посебно сточарство и производња млечних производа, од којих је најпознатији златарски сир. Од осталих привредних грана главно место заузима туризам, пре свега због планине Златар и реке Увац.

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.

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 спорско-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 наутничког 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, бицикличке 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 наутничког 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 ²¹

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 |

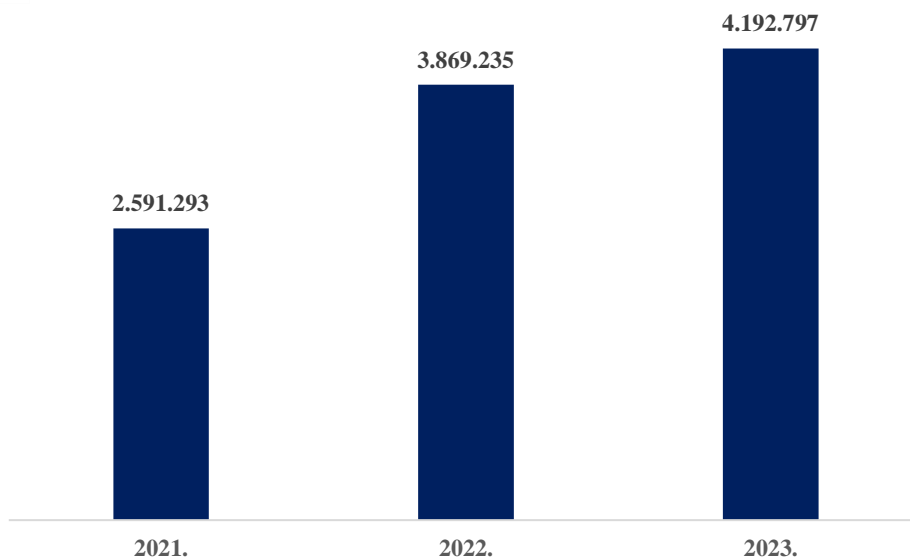
У току 2023. године остварено је укупно 12.440.935 ноћења туриста, од чега су домаћи туристи остварили 6.858.331 ноћења, односно учествовали са 55,1% у укупном броју ноћења, док су страни туристи остварили 5.582.604 ноћења односно учествовали су са 44,9% у укупном броју ноћења.

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:

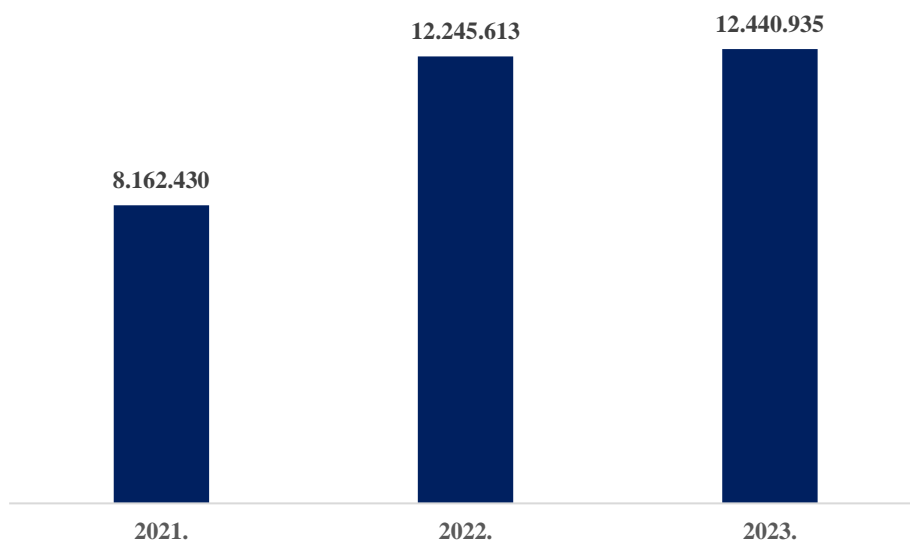
²¹ Подаци о туристичком промету у Републици Србији приказани су на основу података које је објавио Републички завод за статистику. Наведени подаци не обухватају податке за територију АП Косово и Метохија. Од 2022. године, подаци о броју долазака и ноћења туриста објављују се на основу статистичке обраде 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 Нова Варош 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 | 101 | 125 | 218 | 281 |
| Вила | 1 | 11 | 24 | 31 |
| Кампинг одмориште | 1 | 20 камп парцела | / | 60 |
| Конак | 1 | 19 | 30 | 41 |
| Коначиште | 5 | 48 | 89 | 113 |
| Кућа | 8 | 19 | 31 | 38 |
| Ловачка кућа | 1 | 6 | 20 | 20 |
| Мотел | 1 | 18 | 30 | 36 |
| Одмаралиште | 2 | 35 | 92 | 115 |
| Преноћиште | 2 | 33 | 74 | 78 |
| Сеоско туристичко домаћинство | 3 | 14 | 28 | 30 |
| Соба | 42 | 42 | 92 | 100 |
| Укупно: | 168 | 390 | 728 | 943 |



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 | 140 | 170 | 276 | 372 |
| Вила | 2 | 16 | 34 | 41 |
| Кампинг одмориште | 1 | 20 камп парцела | / | 60 |
| Конак | 1 | 19 | 30 | 41 |
| Коначиште | 5 | 48 | 89 | 113 |
| Кућа | 20 | 42 | 71 | 88 |
| Ловачка кућа | 1 | 6 | 20 | 20 |
| Мотел | 1 | 18 | 30 | 36 |
| Одмаралиште | 2 | 35 | 92 | 115 |
| Преноћиште | 3 | 39 | 83 | 89 |
| Сеоско туристичко домаћинство | 7 | 28 | 54 | 60 |
| Соба | 42 | 42 | 92 | 100 |
| Укупно: | 225 | 483 | 871 | 1.135 |

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 | 170 | 209 | 334 | 455 |
| Вила | 2 | 16 | 34 | 41 |
| Кампинг одмориште | 1 | 20 камп парцела | / | 60 |
| Конак | 1 | 19 | 30 | 41 |
| Коначиште | 7 | 126 | 226 | 256 |
| Кућа | 36 | 72 | 119 | 152 |
| Ловачка кућа | 1 | 6 | 20 | 20 |
| Мотел | 1 | 18 | 30 | 36 |
| Одмаралиште | 2 | 35 | 92 | 115 |
| Преноћиште | 3 | 39 | 83 | 89 |
| Сеоско туристичко домаћинство | 8 | 30 | 58 | 66 |
| Соба | 55 | 55 | 116 | 127 |
| Хотел | 1 | 22 | 23 | 34 |
| Укупно: | 288 | 667 | 1.165 | 1.492 |



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 | 198 | 242 | 378 | 531 |
| Вила | 2 | 16 | 34 | 41 |
| Кампинг одмориште | 1 | 20 камп парцела | / | 60 |
| Конак | 1 | 19 | 30 | 41 |
| Коначиште | 7 | 126 | 226 | 256 |
| Кућа | 50 | 97 | 154 | 200 |
| Ловачка кућа | 1 | 6 | 20 | 20 |
| Мотел | 1 | 18 | 30 | 36 |
| Одмаралиште | 2 | 35 | 92 | 115 |
| Преноћиште | 4 | 41 | 88 | 95 |
| Сеоско туристичко домаћинство | 13 | 40 | 75 | 87 |
| Соба | 55 | 55 | 116 | 127 |
| Хотел | 1 | 22 | 23 | 34 |
| Укупно: | 336 | 737 | 1.266 | 1.643 |



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 Нова Варош није донела акциони план за спровођење Програма развоја туризма за период 2018–2027. године, као ни програм промотивних активности, што указује на то да није предузела све активности у циљу ефикасног планирања развоја туризма;
2. Општина Нова Варош 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 Нова Варош није предузела активности на успостављању инспекцијског надзора над применом Закона о угоститељству, није вршила контролу боравишне таксе, коју у буџет општине уплаћују правна лица и предузетници 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 Нова Варош није донела акциони план за спровођење Програма развоја туризма за период 2018–2027. године, као ни програм промотивних активности, 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 Нова Варош је донела Програм развоја туризма за период 2018–2027. године, који не садржи акциони план којим се разрађује програм, у циљу управљања динамиком спровођења мера



У складу са Законом о туризму, јединица локалне самоуправе доноси програм развоја туризма у складу са Стратегијом развоја туризма Републике Србије. Општина Нова Варош је донела Програм развоја туризма за период 2018–2027. године, који не садржи акциони план реализације програма са терминским планом и начин праћења реализације програма развоја туризма како је предвиђено Правилником о начину израде планских докумената, као и студије оправданости за проглашење туристичког простора из 2011. године. Такође, Правилником о садржини и начину израде програма развоја туризма из 2020. године, прописано је да Програм развоја туризма између осталог садржи Акциони план. С обзиром на то да није донет акциони план отежано је управљање динамиком спровођења планираних мера. Општина је покренула иницијативу за изменом програма развоја туризма у циљу усклађивања са прописима као и из потребе даљег планског развоја туризма, али за ове активности Општина није обезбедила финансијска средства.

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 односно градско 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 односно градско 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.²²

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

Општина Нова Варош донела је План развоја општине Нова Варош за период 2022–2029. године на седници Скупштине општине од 16. јуна 2022. 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.

²² „Службени гласник РС“, бр. 107/2020



Општина Нова Варош донела је Средњорочни план за период 2024–2026. године. Овај план је одобрен и усвојен од стране Скупштине општине Нова Варош на седници одржаној 12. марта 2024. године. Решењем председника Општине формиран је координациони тим за израду, координисање спровођења, праћење и извештавање о спровођењу Средњорочног плана општине Нова Варош.

Средњорочни план као и извештај о спровођењу средњорочног плана нису донети у прописаном року. Представници Општине као разлоге наводе да је Скупштина општине Нова Варош донела Одлуку о покретању израде Плана развоја 11. фебруара 2021. године, а да План развоја општине Нова Варош за период 2022–2029. године, Скупштина општине усвојила 16. јуна 2022. године, те из тих разлога није било могуће покренути процедуру израде средњорочног плана као ни извештаја о спровођењу плана пре 2022. године. Одлука о покретању израде Средњорочног плана је донета 18. октобра 2023. године (16 месеци од усвајања Плана развоја).

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 туризма²³ 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.

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.

Правилником о садржини и начину израде програма развоја туризма²⁴ ближе се прописује садржина и начин израде програма развоја туризма. Пре овог, у примени је био Правилник о садржини и начину израде планских докумената као и студије оправданости за проглашење туристичког простора²⁵.

Чланом 11 Правилника о начину израде планских докумената, као и студије оправданости за проглашење туристичког простора²⁶ који је био у примени у време доношења Програма

²³ „Службени гласник РС“, број 86/2020

²⁴ „Службени гласник РС“, број 86/2020

²⁵ „Службени гласник РС“, број 58/2011

²⁶ „Службени гласник РС“, бр. 58/2011 и 82/2023



развоја туризма општине Нова Варош, прописано је да Програм развоја туризма нарочито садржи: опис положаја и основних карактеристика планског подручја, визију развоја туризма, мисију програма развоја туризма, стратешке правце и фазе развоја туризма, основне проблеме одрживог развоја туризма планског подручја и предлоге за њихово решавање, анализу постојећег стања (перспективе и ограничења), анализу ресурсне основе планског подручја, SWOT анализу, акциони план реализације програма са терминским планом, начин праћења реализације програма развоја туризма и програм промотивних активности.

Актом Скупштине општине Нова Варош од 22. децембра 2017. године дата је сагласност на Програм развоја туризма општине Нова Варош за период 2018–2027. године.

Увидом у достављени Програм развоја туризма општине Нова Варош утврдили смо да исти не садржи акциони план реализације програма са терминским планом, као ни начин праћења реализације програма развоја туризма. С обзиром на то да није донет акциони план отежано је управљање динамиком спровођења планираних мера.

У плану развоја општине Нова Варош наведено је да Општина Нова Варош има усвојен Програм развоја туризма, који изискује ревизију у наредном периоду.

Општина Нова Варош је навела да је покренула иницијативу за изменом /ревизијом Програма развоја туризма са циљем усклађивања са Законом о планском систему Републике Србије (јер је Програм донет пре 2018. године), као и са Планом развоја општине. Наводе да је евидентна потреба да се уради анализа документа и његова ревизија како у складу са законским нормативима тако и из потребе даљег планског развоја туризма. С тим у вези, Општина Нова Варош је аплицирала у марту 2024. године код Кабинета министра без портфеља задуженог за предлагање мера и учествовање у координацији активности у области равномерног регионалног развоја за средства. Општина Нова Варош није добила финансијску подршку за израду документа.

У поступку ревизије презентован је Пројектни задатак који је предат Кабинету, као саставни део пријавне документације.

Представници Општине наводе да ће Одлука о покретању измене бити донета када буде дефинисан извор финансирања и да Општина Нова Варош прати актуелне конкурсе за финансијску и техничку подршку при изради планских докумената. У складу са доношењем Одлуке о покретању измене Програма развоја туризма планира се усклађивање садржине Програма развоја туризма са Правилником о садржини и начину израде програма развоја туризма.



Препоручујемо Општини Нова Варош да предузме активности како би садржина Програма развоја туризма општине била усклађена са Правилником о садржини и начину израде програма развоја туризма.



Налаз 1.2: Општина Нова Варош 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 Нова Варош 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. Представници Општине наводе да програм промотивних активности није донет јер треба да буде усклађен са Програмом развоја туризма који је претходно потребно ускладити са прописима.

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 Нова Варош 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.

Према одговору Општине, програм промотивних активности није донет јер је План развоја општине за период 2022–2029. године предвиђао измене постојећег Програма развоја туризма, а које нису извршене. Програм промотивних активности требало би да буде усклађен са Планом развоја општине и Програмом развоја туризма. С обзиром на започете и покренуте иницијативе ревизије Програма развоја туризма, Општина Нова Варош ће покренути процес доношења одлуке о изради и усвајању програма промотивних активности у складу са важећим стратешким документима и законима.

Представници Општине наводе да ће Општинском већу Нове Вароши бити прослеђен предлог за доношење одлуке за израду програма промотивних активности. У складу са чланом 40 Статута општине Нова Варош, Скупштина општине Нова Варош донеће одлуку о покретању израде програма промотивних активности. Планирани рок за завршетак процедуре доношења одлуке о изради програма промотивних активности је децембар 2024. године.



Препоручујемо Општини Нова Варош да предузме активности у циљу доношења програма промотивних активности.



ЗАКЉУЧАК 2: Општина Нова Варош 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 Нова Варош 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 Нова Варош 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 Нова Варош нису реализоване све активности у области туризма дефинисане планским документима



Општина Нова Варош донела је Стратегију локалног одрживог развоја општине Нова Варош за период од 2010. до 2020. године, План развоја општине Нова Варош за период 2022–2029. године и Програм развоја туризма општине Нова Варош за период 2018–2027. године. Наведена планска документа садрже мере и активности у области туризма које је потребно реализовати. Такође, Стратегијом развоја туризма Републике Србије за период 2016–2025. године и Програмом развоја туризма туристичке регије Западна Србија за период 2020–2025. године, планиране су одређене активности које је потребно да ЈЛС реализује. У општини Нова Варош 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, наводе: да нису обезбеђена средства за реализацију активности; активност није планирана у плану капиталних инвестиција нити у програмском буџету; да није забележена иницијатива приватног сектора за реализацију одређених активности, као и недостатак одговарајућих сагласности и дозвола.

Општина Нова Варош донела је Стратегију локалног одрживог развоја општине Нова Варош за период од 2010. до 2020. године, као општи стратешки план развоја општине који даје смернице и подстицаје за будући развој општине.

Стратегија одрживог развоја локалне заједнице укључује све смернице, циљеве и мере релевантне за све секторе, стварајући услове за реализацију или развој других планова на локалном нивоу. Сви други локални секторски планови имају за циљ да, у оквиру својих области, испуне и развију могућности шире дефинисане Стратегијом развоја локалне заједнице, поштујући смернице задате визијом, циљевима и приоритетима, пружајући оперативну подршку пројектима и активностима предвиђеним акционим планом.



Туризам је један од најважнијих потенцијала који је потребно развијати као би се побољшале економске, па тако и опште друштвене прилике у општини Нова Варош. Нововарошки крај због својих природних одлика представља изузетан потенцијал за развој зимског и летњег спортско рекреативног туризма, али и руралног и здравственог (бањског) туризма.

Општина Нова Варош 12,5% своје територије штити под окриљем ваздушне бање „Златар“ и Специјалног резервата природе „Увац“ што представља њену значајну компаративну предност у односу на друге општине у Републици и окружењу.

SWOT анализа представља методу која омогућава успостављање равнотеже између интерних способности и екстерних могућности. Она је скуп аналитичких метода којима се упоређују сопствене снаге и слабости са могућностима и опасностима у окружењу.

У Стратегији локалног одрживог развоја општине Нова Варош, у оквиру SWOT анализе наведено је као проблем то што се туризам развија неплански као и што је слаба понуда и организованост у туризму уз неискоришћеност туристичких капацитета и природних ресурса.

У Стратегији се као слабости наводе: старост и капацитет хотела, недостатак туристичких садржаја, слабо промовисана понуда, да су учесници у сеоском туризму недовољно едуковани, да људски ресурси нису специјализовани за бављење туризмом, недостатак туристичких пешачких и бицикличких стаза, неорганизованост, дивља градња, да природни ресурси и потенцијали нису довољно искоришћени, недостатак рекламних и промотивних материјала и др.

Као могућност предвиђено је: подизање хотела високе категорије; развој нових туристичких садржаја – ловни туризам, конгресни туризам, пешачење, планинарење и сл.; инвестиције; донатори, бољи рад инспекцијских служби, сарадња са другим туристичким центрима и Туристичком организацијом Србије, повезивање капиталних инвестиција у Новој Вароши са туризмом, боља сарадња са државним институцијама; укључивање традиционалне пољопривредне производње и старих заната у туристичку понуду; формирање заштитног знака Златара; развој камповања на језерима; јавно-приватна партнерства; агенције су заинтересоване за довођење гостију.

Према Стратегији, Општина има изузетне туристичке потенцијале који представљају важан фактор за позиционирање општине као препознатљиве туристичке дестинације.

Према Стратегији, дефинисани су приоритети у развоју општине од којих је један Плански развој туризма уз подизање квалитета понуде кроз обogaћење и оптималну искоришћеност туристичких потенцијала и природних ресурса.

У Стратегији је наведена Визија, која гласи: Златар је 2020. године препознатљива туристичка дестинација код домаћих и међународних туриста која се заснива на одрживом коришћењу потенцијала и лепоте Увца, Златара, традиције и културе.

У Стратегији је наведено да су недостатак кадрова у туризму, инфо центара и пунктова, пешачких и бицикличких стаза, квалитетних смештајних капацитета, хотела са четири звезде, туристичке сигнализације, неки од проблема које треба решавати и реализовати плански кроз очување природних и културно-историјских ресурса у циљу развоја туризма и одрживог развоја.

Према одговорима и достављеној документацији представника субјекта ревизије, у наставку су дате информације о реализацији одређених активности које су дефинисане планским документима.



Стратегија локалног одрживог развоја општине Нова Варош за период од 2010. до 2020. године

Посебан циљ - Константна и квалитетна сарадња свих субјеката у развоју туризма

Туристичка организација Златар организује редовне састанке најважнијих субјеката у туризму је делимично реализована активност јер се према одговору Општине састанци са субјектима у туризму одржавају повремено.

Формирање одбора за развој туризма при Туристичкој организацији Златар је активност која није реализована јер у планираном временском оквиру није формиран одбор.

Формирање удружења сеоских домаћинстава која се баве сеоским туризмом је активност која није реализована јер у планираном временском оквиру нису формирана удружења сеоских домаћинстава која се баве сеоским туризмом.

Посебан циљ - Подигнут је ниво знања становништва и туристичких радника

Едукација запослених и радно ангажованог становништва у туризму, као и подизање нивоа знања домаћинстава која се баве сеоским туризмом су активности које се континуирано спроводе.

Представници субјекта ревизије навели су да су у планском периоду одржане радионице и обуке које су биле усмерене на примере добре праксе руралног туризма и диверсификацију активности на селу. У периоду 2020–2023. године организоване су обуке везане за регистрацију у систему Е-туриста, пријаву гостију, наступе, промоцију и коришћење савремених канала комуникације и дигиталног маркетинга, као и обуке за припрему аутентичних obroка и промоцију Златара.

Посебан циљ - Постојећа туристичка понуда је побољшана

Промоција сеоског туризма је активност која се спроводи кроз промоцију домаћинстава и пружалаца услуга наступима на сајмовима, као и укључивањем у медијску промоцију.

Категоризација сеоских домаћинстава је активност која се континуирано спроводи.

Повећање смештајних капацитета и подизање квалитета смештајних капацитета у сеоским домаћинствима је активност која се континуирано спроводи.

Ревитализација, адаптација, реконструкција и опремање постојећих аутентичних објеката у сврху развоја туристичких смештајних капацитета није реализована активност јер није извршен попис оваквих објеката нити је дефинисан план њихове адаптације, реконструкције и стављања у функцију. Овакав тип објекта тј. пројекта није се нашао у плану капиталних инвестиција нити је дефинисан пројекат ни програмска активност у програмском буџету. Програмом развоја туризма за период 2018–2027. године је планирана реализација оваквих пројеката, али није започета њихова реализација.

Реконструкција постојећих хотелских капацитета (Рехабилитациони центар Златар, Панорама итд.) и њихова приватизација није реализована активност у планском периоду. Хотел Панорама је у закупу од стране Туристичке организације Златар, од 2013. године. Рехабилитациони центар Златар је приватизован 2021. године.

Посебан циљ - Развијени су нови туристички садржаји

Изградња визиторског центра је реализована кроз изградњу визиторског центра на Кокином Броду.



Изградња и маркирање: пешачких, трим и бициклистичких стаза је активност која се континуирано спроводи.

Рекреативни туризам је препознат као развојни правац у одрживом развоју туризма на територији општине Нова Варош. У том смислу планиране су даље активности предвиђене Планом развоја општине за период 2022–2027. године - Мера 1.2 Даљи развој приоритетних туристичких производа дестинације Златар и стварање услова за изградњу недостајућих капацитета у туризму.

Изrada купалишта на Златарском језеру - понтонска плажа

Према одговору представника субјекта ревизије постављена је понтонска плажа на Златарском језеру – Кокин Брод за коју је донето решења о забрани коришћења 2022. године.

Ски стаза Бријежђа (завршетак)

Према одговору представника субјекта ревизије завршени су радови на изградњи и опремању Ски стазе „Бријежђа“. Од 2015. године скијалиште је у закупу од стране приватног правног лица. Планом развоја општине за период 2022–2027. године - Мера 7.3 Одрживо управљање скијалиштем Бријежђа предвиђене су активности на спровођењу организационо-техничке процедуре и комплетне дефектаже.

Продужетак жичаре ка хотелима на Златару није реализована активност јер није планирана у плану капиталних инвестиција нити у програмском буџету.

Планом развоја општине за период 2022–2027. године - Мера 1.2 Даљи развој приоритетних туристичких производа дестинације Златар и стварање услова за изградњу недостајућих капацитета у туризму предвиђене су активности на даљем унапређењу ски инфраструктуре. У Средњорочном плану општине за период 2024–2026. године планирана је активност 1.1.1.4 Изrada пројектно техничке документације за гондолу на Златару.

Повећање смештајних капацитета у хотелском смештају – Изградња хотела и хотела

Према подацима из система Е- туриста на територији општине Нова Варош на дан 31. децембар 2023. године евидентиран је један хотел.

Планом развоја општине за период 2022–2027. године - Мером 1.3 Развој ланаца вредности у туризму предвиђене су активности које подразумевају подршку актерима у туризму и угоститељству да унапреде своје капацитете за пружање услуга у складу са потребама савременог туристе.

Изградња омладинског кампа у селу Радојна није реализована активност јер иницијатива приватног сектора није забележена у планском периоду.

Развој специјализованих видова туризма (планинарски, археолошки, спелеолошки туризам и сл.) није реализована активност јер није забележена иницијатива локалних и националних удружења.

Изrada и реализација пројеката адаптације Ушачке, Тубића и Баждарске пећине и пећине Буковик за различите видове туристичке посете није реализована активност.

Посебан циљ - Формирана је јединствена и обједињена туристичка понуда Нове Вароши

Заједнички наступ на сајмовима је активност која се континуирано спроводи кроз наступе Туристичке организације Златар на сајмовима, у оквиру туристичке регије Западне Србије.



Посебан циљ - Развијена су јавно приватна партнерства

Изградња нових жичара и ски стаза на Златару (скијалишта на Воденој пољани) није реализована у планираном временском оквиру јер није забележена иницијатива за реализацију ове активности.

У Плану развоја општине за период 2022–2029. године, активност је планирана у оквиру мере 1.2. У Средњорочном плану општине за период 2024–2026. године активност је планирана у оквиру 1.1.1.4 Израда пројектно техничке документације за гондолу на Златару.

Полигони за обуку планинара за развој екстремних спортова није реализована активност у планираном временском оквиру јер није забележена иницијатива за реализацију ове активности.

Посебан циљ - Развијен је маркетиншки наступ у промоцији туристичке понуде

Продавница сувенира је реализована активност.

Према одговору представника субјекта ревизије у планском периоду конципирана је прва сувенирница „Златарица“. На почетку је била у оквиру простора Хотела „Панорама“ а затим у посебно направљеном објекту на уласку у центар туристичке зоне.

Од 2020. године у центру туристичке зоне Златар формиран је део са привременим објектима и закупцима који продају аутентичне производе. Од 2021. године Општина са Министарством надлежним за послове туризма развија центар туристичке зоне. У 2024. години постављено је 10 нових наменских објеката које су намењене да се дају у закуп.

Формирање туристичког календара

Формиран је календар манифестација, са сталним манифестацијама попут Златарфеста, Сиријаде и др. који је садржан у годишњем плану рада Туристичке организације Златар.

Посебан циљ - Туристичка понуда Нове Вароши је препозната на тржишту

Идејно решење лого и слоган туристичке понуде општине Нова Варош је реализована активност.

Према одговору представника субјекта ревизије урађено је идејно решење лого-а и слоган „На правом месту, на доброј висини“ 2013. године. Од 2018. године слоган „Где срце куца јаче“. Актуелни слоган је „Златар–место где срце куца јаче“.

Успостављање сталне и квалитетне сарадње са туристичким агенцијама огледа се у сарадњи туристичке организације са туристичким агенцијама у смислу реализације аранжмана у Хотелу „Панорама“ - ескурзије, кампови, рекреативне наставе, спортске манифестације и др.

Посебан циљ - Туристичка организација је ефикасна у промоцији и развоју туризма

Оснивање инфо центра и инфо пунктова

Формиран је инфоцентар у центру туристичке зоне Златар 2018. године, а од 2024. године престао је са радом јер је истекао уговор о закупу простора у ком се налазио туристички инфоцентар.

Израда брошура и осталог пропагандног материјала је реализована активност. Туристичка организација Златар израђује тематске брошуре, календаре, промо-материјал.



Организација манифестација у циљу заштите традиционалних вредности и промоције општине је реализована активно.

Од 2013. године успостављена је кровна манифестација Златарфест, која убраја низ активности ревијалног и такмичарског карактера: смотра фолклора, такмичење певача извика, изложбу „Златне руке Златара“ локалних аутентичних производа. Крајем августа се одржава Златарска сиријада у Божетићима. Од 2022. године Златарска сиријада је програмски обогачена и део је Михољских сусрета села. У оквиру програма издвајају се такмичења за најбољи сир и хељдопиту, наступи традиционалних извођача и такмичења у спортским народним вештинама.

План развоја општине Нова Варош за период 2022–2029. године

Закон о планском систему Републике Србије дефинише да се мере предложене Планом развоја детаљније разрађују средњорочним планом јединице локалне самоуправе и документима јавних политика.

У Плану развоја општине Нова Варош наведено је да за развој туризма постоје добри предуслови, који се огледају у природним вредностима (планина Златар, Специјални резерват природе Увац са три језера: Златарско, Увачко и Радоињско језеро), као и многобројним верским објектима, споменицима и установама културе. Под заштитом државе је 12,5% територије општине. Нова Варош припада Регији Западне Србије, која је дефинисана као једна од 18 приоритетних туристичких дестинација. Основни видови туризма који имају потенцијал да се развију на подручју ове дестинације јесу: екотуризам, етнотуризам, здравствени, spa&wellness, манифестације, рурални туризам, културно тематске руте, планински туризам.

У оквиру SWOT анализе у делу Економски развој као снаге препознати су: богатство природне и културне разноликости у функцији економског развоја, традиција у одржавању манифестација, постојање функционалних институција за развој туризма (Туристичка организација Златар, Регионална туристичка организација Западна Србија), тренд раста броја туриста и посетилаца. Као слабости, између осталог, препознати су: низак ниво запослених у угоститељском сектору и неповољна смештајна структура.

Као шансе препознате су: успостављање модерних ИТ софтверских решења у туристичкој делатности (Е-туриста), већи степен искоришћености потенцијала за развој туризма, приватизација нефункционалних привредних ресурса (Рехабилитациони центар „Златар“) и др.

У оквиру SWOT анализе као претње препознате су: навике локалног становништва и даља незаинтересованост незапослених лица за преквалификације, доквалификације, несистемски приступ промоцији инвестиционих потенцијала на свим нивоима, временска ограниченост регионалних документата за развој туризма и недостатак нових (мастер план развоја туристичке дестинације Златибор – Златар, стратешки и оперативни маркетинг план туристичке дестинације) као и сива економија.

У Плану развоја општине је наведена визија општине Нова Варош која гласи: „Живим у граду из кога не желим да одем“. Општина здраве и очуване животне средине, јединствене туристичке понуде, чији су традиционални производи високо позиционирани на тржишту, и привреде базиране на одрживом коришћењу природних ресурса.

У оквиру Плана развоја утврђени су приоритетни циљеви и мере за постизање приоритетних циљева општине Нова Варош.

Приоритетни циљ - Усаглашене и примењене политике одрживог туризма који ствара радна места и промовише природне вредности, локалну културу и производе обухвата више мера у оквиру развојног правца одрживи економски развој, и то:

Усаглашавање планске документације развоја туризма са заштитом животне средине. Ова мера је приоритизована као кључна, зато што је опредељење Општине Нова Варош



да развој туризма на територији општине мора бити усклађен са принципима одрживог развоја. Предузимају се активности на изради планске документације и у Средњорочном плану општине за период 2024–2026. године предвиђена је активност 1.1.2.1. Израда планова детаљне регулације на циљаним атрактивним локацијама у заштићеним подручјима.

Даљи развој приоритетних туристичких производа дестинације Златар и стварање услова за изградњу недостајућих капацитета у туризму

У Средњорочном плану општине за период 2024–2026. године предвиђене су четири активности за спровођење ове мере и то: изградња Туристичко-визиторског центра Растоке, изградња линијског парка Златар, изградња и опремање центра туристичке зоне Златар и израда пројектно техничке документације за гондолу на Златару. Општина је започела предузимање активности ради реализације планираних мера.

На основу одговора представника субјекта ревизије до сада је урађена пројектно техничка документација за линијски парк са централним тргом на Златару, за који су издате парцијалне дозволе за радове и потраживана средства од министарстава. Изградња наменских типских објеката је започела 2021. године. Изграђено је 10 сувенирница које су намењене да се дају у закуп од 2024. године. У априлу 2023. године закључен је Уговор за избор консултанта за вршење услуге вођења пројекта „Изградња нове жичаре – гондоле на територији општине Нова Варош“ за прве две фазе.

Развој ланаца вредности у туризму

На основу одговора представника субјекта ревизије Пројектом „Заједничке акције за развој руралног туризма“ планиране су активности на едукацији и промоцији локалних производа у туристичким домаћинствима. Развојем визиторских центара и наменских типских објеката, развија се диверсификована активност сеоских и туристичких домаћинстава.

Едукација и промоција пружалаца услуга у сектору туризма је активност која се континуирано спроводи.

Информисање и едукација туриста и посетилаца о значају очувања животне средине је активност која се континуирано спроводи.

Приоритетни циљ - Остале мере битне за локалну самоуправу у оквиру развојног правца - одрживи економски развој

Успостављање система инспекцијског надзора на локалном нивоу је активност која није реализована.

Представници субјекта ревизије наводе да је потребна измена и допуна систематизације и организације у општинској управи Нова Варош у погледу успостављања инспекцијског надзора над применом Закона о угоститељству.

Приоритетни циљ - Подигнути инфраструктурни и управљачки капацитети у спорту за децу и младе

Одрживо управљање скијалиштем Бријежђа. У Плану развоја општине наведено је да је ова мера приоритизована као кључна, зато што је Општина Нова Варош изградила и опремила скијалиште Бријежђа које је једино на територији целе општине. Скијалиште Бријежђа је од великог значаја за унапређење зимског туризма. У оквиру ове мере спровешће се организационо-техничке процедуре и комплетне дефектажне активности како би се скијалиштем Бријежђа управљало на одржив начин. Као период спровођења наведено је краткорочно – до годину дана.

Према достављеним информацијама наведене планиране активности нису реализоване.



Програм развоја туризма општине Нова Варош за период 2018–2027. године

Туристичка регија Западна Србија, у оквиру посебно заокружене туристичке дестинације, обухвата просторни оквир планина Златибор и Златар (географска целина Стари Влах), Националног парка Таре и Парка природе Мокра Гора.

За наведену дестинацију, дефинисани су и кључни туристички производи и то: екотуризам, етнотуризам, здравствени и spa&wellness туризам, туризам специјалних интереса, манифестације, рурални туризам, културно тематске руте и планински туризам.

Преглед приоритетних пројеката планираних програмом развоја туризма

Постављање клизалишта у Новој Вароши није реализована активност јер нису обезбеђена средства за њену реализацију. У 2022. години Општини је издата грађевинска дозвола за изградњу техничког објекта клизалишта.

Унапређење инфраструктурних садржаја за припреме атлетичара

Извршена је реконструкција атлетске стазе и замена тартан подлоге 2022. године на градском стадиону Браношевац.

У Плану развоја општине за период 2022–2029. године је планирана Мера 7.1 Изградња и реконструкција спортских објеката.

Реконструкција централног градског трга у Новој Вароши

Кроз пројекат Трг - фаза 1 извршена је реконструкција градског трга у Новој Вароши 2019. године.

Представници Општине наводе да је урађена пројектно техничка документација за Трг војводе Петра Бојовића - фаза 2, да је добијена грађевинска дозвола и да пројекат подразумева изградњу наменских објеката за потребе Туристичке организације Златар и Резерват „Увац“ доо, као и постављање мобилног клизалишта, партерно уређење и повезивање старог и новог дела трга.

У Средњорочном плану општине за период 2024–2026. године планирана пројектна активност 3.3.2.1 Градимо заједно, градски трг-2. фаза Изградња Трга фаза 2 са објектима, приступним стазама и партерним уређењем.

Спајање Нове Вароши и планине Златар изградњом пасареле није реализована активност јер није урађена пројектно техничка документација нити су прибављене одговарајуће дозволе.

Изградња трга на Златару

Према одговору представника субјекта ревизије пројекат је у фази реализације. Од 2021. године започете су активности на изградњи центра туристичке зоне Златар, суфинансирањем од стране Министарства и Општине. Изграђено је 10 наменских, типских објеката за продају локалних и традиционалних производа. Објекти се дају у закуп од 2024. године.

У Одлуци о буџету општине за 2024. годину планирана су средства за изградњу нових типских објеката исте намене, на истој локацији. Урађена пројектно техничка документација за линијски парк. Издате су парцијалне дозволе за изградњу делова стаза на потезу линијског парка и потраживана су средства од Министарства. Активност планирана у Средњорочном плану општине за период 2024–2026. године у оквиру 1.1.1.2 и 1.1.1.3.



Активирање острва на Златарском језеру у сврху анимације посетилаца, постављање полигона са жичаром за скијање на води на Златарском језеру, увођење садржаја за лаке спортове на води на Златарском језеру, уређење купалишта и плажа на Златарском језеру, као и успостављање Центра за активности на води на Златарском језеру нису реализоване активности услед недостатка сагласности и дозволе управљача.

На основу одговора Општине **изградња, уређење и обележавање: пешачких, трим и бициклистичких стаза је активност која се континуирано спроводи.**

Рекреативни туризам је препознат као развојни правац у одрживом развоју туризма на територији општине Нова Варош. У том смислу планиране су даље активности предвиђене Планом развоја општине за период 2022–2027. године - Мера 1.2 Даљи развој приоритетних туристичких производа дестинације Златар и стварање услова за изградњу недостајућих капацитета у туризму.

Израда пројекта заштите етноцелине у селу Штитково није реализована активност.

Урадити преглед погодних локација за подизање привремених објеката (кампови, логоровања, геодомови и глamping, кућице на води, zip line, полетишта и слетишта за параглајдинг) није реализована активност јер у посматраном периоду није било иницијатива за овакву активност.

Уређење излетишта (постављање адекватног мобилијара за дневни боравак и активности излетника) је активност која се континуирано спроводи.

Планом развоја општине Нова Варош за период 2022–2029. године наставак ових активности је предвиђен мером 1.2.

Успостављање образовно-информативно-интерпретацијских центара Штитково, Увац, Златар није реализована активност јер није урађена пројектно техничка документација нити су прибављене одговарајуће дозволе.

Планом развоја општине Нова Варош за период 2022–2029. године предвиђене су активности мером 1.2 и 1.3.

Уређење адекватног паркинг простора на Кокином Броду, као и уређење и комунално опремање паркинг простора дуж главних саобраћајница и непосредно уз главне атракције нису реализоване активности јер нису обезбеђени предуслови (није одређена локација, нису решени имовински односи, није урађена пројектно техничка документација).

Постављање адекватне информативно туристичке сигнализације дуж главних транзитних праваца

Према одговору представника субјекта ревизије у периоду од 2018. године постављена је информативно-промотивна сигнализација дуж главних транзитних праваца - билборди и табле, као и ЛЕД екран на уласку у центар Туристичке зоне Златар. Представници наводе да ће се наставити са реализацијом оваквих активности.

Означавање сеоских подручја и пружаоца услуга

Према одговору представника субјекта ревизије у периоду од 2018. године постављана је туристичка сигнализација и означавање домаћинстава која се баве туризмом.

Обнова објеката традиционалне архитектуре и стављање у функцију развоја руралног туризма- приоритет етно село Штитково није реализована активност јер није извршен попис оваквих објеката нити је дефинисан план њихове адаптације, реконструкције и



стављања у функцију. Овакав тип објекта тј. пројекта није се нашао у плану капиталних инвестиција нити је дефинисан пројекат ни програмска активност у програмском буџету.

У наставку су дате активности планиране **Стратегијом развоја туризма Републике Србије за период 2016–2025. године** и **Програмом развоја туризма туристичке регије Западна Србија за период од 2020. до 2025. године**, а које се односе на израду и ажирање планских документа.

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 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 била 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.

Такође, припрема и усвајање локалних програма за развој туризма је активност која је предвиђена у Акционом плану за спровођење Програма развоја туризма туристичке регије Западна Србија.

Општина Нова Варош је реализовала наведене активности у планираном периоду.

Према презентованим подацима и информацијама Општине Нова Варош, 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 Нова Варош да предузме мере како би се реализовале активности у области туризма утврђене планским документима.



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



Општина није пратила индикаторе те није сачињавала извештаје о напретку, како је предвиђено Стратегијом локалног одрживог развоја. Годишњи извештај о спровођењу плана развоја јединице локалне самоуправе припрема се у поступку прописаном за израду извештаја о спровођењу средњорочног плана. Општина Нова Варош није у ревидираном периоду пратила и извештавала о спровођењу Плана развоја општине. Као разлог представници Општине наводе да није сачињен извештај о спровођењу средњорочног плана који је истовремено извештај о спровођењу плана развоја на годишњем нивоу јер је Средњорочни план општине усвојен тек 12. марта 2024. године. Општина Нова Варош није у ревидираном периоду пратила и извештавала о спровођењу Програма развоја туризма, јер програм није предвидео динамику извештавања и не садржи акциони план реализације програма са терминским планом, као ни начин праћења реализације програма развоја туризма. Услед изостанка извештавања, изостало је праћење спровођења планских докумената, као и мерење доприноса постигнутих показатеља на нивоу стратешких циљева.

У Стратегији локалног одрживог развоја општине Нова Варош за период од 2010. до 2020. године наведено је да се успешност и статус имплементације стратегије одрживог развоја локалне заједнице 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. Све промене индикатора, и сви резултати годишње евалуације, су доступни свим грађанима путем извештаја који је једноставан и лак за читање.

Општина је у поступку ревизије презентовала Анализу кровног стратешког документа општине Нова Варош из марта 2021. године. У Анализи кровног документа је наведено да је у Стратегији одрживог развоја, велика пажња посвећена индикаторима одрживог развоја. Индикатори су коришћени за профилисање локалне заједнице и требало их је користити за годишње праћење и извештавање о напретку током процеса имплементације стратегије одрживог развоја.

Међутим, Општина Нова Варош није пратила ове индикаторе, те није сачињавала ни извештаје о напретку.

Представници Општине наводе да није извештавано о спровођењу Стратегије одрживог развоја општине, до покретања израде Плана развоја.

План развоја општине Нова Варош за период 2022–2029. године се израђује и доноси као развојни, плански документ највишег реда, са планираном даљом разрадом и спровођењем кроз средњорочне општинске планове. План развоја обухвата приоритетне развојне области, од значаја за локалну заједницу, са дефинисаним мерама, са планираном реализацијом кроз активности/пројекте у наредном периоду, што ће бити ближе разрађено средњорочним плановима.



План развоја општине операционализује се превасходно кроз израду и доношење трогодишњег средњорочног плана чиме се јавне политике и мере за развој локалне самоуправе усклађују са буџетским процесом.

За разлику од плана развоја који има ограничен број приоритетних циљева, средњорочни план ће садржати далеко већи број општих и специфичних циљева, који морају бити усклађени са приоритетним циљевима плана развоја. Усклађивање ова два документа потребно је и на нивоу мера, које ће средњорочним планом бити конкретизованије и детаљније разрађене кроз већи број активности које одговарају посебним циљевима средњорочног плана.

Планирање спровођења мера садржаних у Плану развоја општине Нова Варош, посебно оних који се даље разрађују средњорочним планом, потребно је синхронизовати са процесом буџетирања и финансијског планирања, континуирано током целе године. Додатно, веза на релацији буџет општине и средњорочни план се остварује тако што се посебни циљ из средњорочног плана преузима као циљ буџетског програма у оквиру којег се опредељују средства за остварење предметног циља.

Предуслов ефикасне примене плана развоја је редовно праћење његовог спровођења а касније и вредновање постигнутих учинака. Праћење спровођења плана развоја омогућава да се утврди да ли се мере и приоритетни циљеви остварују по плану и ефикасно, како би се на време идентификовали непредвиђени ризици који ометају остварење учинака дефинисаних Планом.

Имајући у виду тесну везу између плана развоја и средњорочног плана, као и да се у оба документа дефинишу одговарајући показатељи, управо средњорочни план представља основу за мониторинг (праћење) и евалуацију којима се на основу одабраних индикатора мере резултати, остварени учинци и утицај плана развоја на промене у кључним подручјима деловања. И мониторинг као процес праћења резултата и евалуација имају сврху у поспешивању рада и постизању очекиваних резултата, како би се што ефективније управљало исходима који су заправо резултати развоја.

Праћење подразумева сакупљање, анализу, размену и коришћење информација о напретку унапред постављених циљева. Праћење треба да нагласи добре и лоше стране имплементације активности и омогући одговорним лицима решавање проблема, ефикаснији рад, остварење нових позитивних резултата и прилагођавање измењеним околностима. Праћење је систематско и непрестано прикупљање, анализа и коришћење информација о управљању у корист ефикасног одлучивања.

За разлику од мониторинга као континуираног процеса прикупљања и обраде података, евалуација, која у најширем смислу, означава „оцену или процену вредности нечега“, а у оквиру планског система вредновање учинака, се обавља периодично у неколико наврата током настојања да се постигне циљ, тј. током временског периода важења планског документа. Евалуација се по правилу спроводи након процеса мониторинга, јер подразумева коришћење прикупљених података и анализа које су проистекле након праћења спровођења плана развоја.

Евалуацијом се утврђује степен промене који је настао спровођењем мера из плана развоја и степен достизања приоритетних циљева, а све у сврху преиспитивања и даље надоградње плана развоја и евентуалног утврђивања потребе за његову ревизију и боље планирање у предстојећем периоду.

Све наведено указује да без унапред постављених базних, полазних вредности није могуће утврдити степен остварења постављених циљева нити мерење напретка.

Извештавање о спровођењу Плана развоја општине Нова Варош представља објективно приказивање тога на који начин се План развоја спроводио у претходних годину дана, док извештавање о постигнутим учинцима Плана развоја представља реално приказивање учинака Плана који су постигнути током спровођења предвиђених мера током трогодишњег периода који је протекао.

Поштујући законску регулативу у овој области општина Нова Варош је у обавези да изради: Извештај о спровођењу средњорочног плана који је истовремено извештај о спровођењу



Плана развоја на годишњем нивоу, као и Извештај о постигнутиим учинцима Плана развоја на трогодишњем нивоу.

Истеком сваке треће календарске године од доношења Плана развоја, Веће општине Нова Варош утврђује предлог извештаја о учинцима спровођења Плана развоја који се подноси Скупштини општине на усвајање, најкасније у року од шест месеци од истека тог рока.

Скупштина општине Нова Варош донела је Одлуку о покретању израде Плана развоја 11. фебруара 2021. године. План развоја општине Нова Варош за период 2022–2029. године, Скупштина општине је усвојила 16. јуна 2022. године, те из тих разлога није било могуће покренути процедуру израде Средњорочног плана као ни извештаја о спровођењу плана пре 2022. године.

Чланом 53 Закона о планском систему Републике Србије утврђен је рок за доношење Плана развоја ЈЛС најкасније до 1. јануара 2021. године. Општина Нова Варош је покренула израду Плана развоја у фебруару 2021. године, тако да није било могућности да се испоштује прописани рок за извештај о спровођењу средњорочног плана у 2022. години.

Одлука о покретању израде Средњорочног плана је донета 18. октобра 2023. године (16 месеци од усвајања Плана развоја). Средњорочни план усвојен је 12. марта 2024. године.

Средњорочним планом се операционализује план развоја ЈЛС и поставља основа за годишње извештавање о имплементацији плана развоја ЈЛС.

Општина Нова Варош није у ревидираном периоду пратила и извештавала о спровођењу Плана развоја општине.

Решењем председника Општине формиран је координациони тим који између осталог има задатак да прати и извештава о спровођењу Средњорочног плана општине Нова Варош.

Програм развоја туризма општине Нова Варош донет је 2018. године и исти није предвидео динамику извештавања.

Програм развоја туризма не садржи акциони план реализације програма са терминским планом, као ни начин праћења реализације програма развоја туризма.

Општина Нова Варош није у ревидираном периоду пратила и извештавала о спровођењу Програма развоја туризма.

Општина није вршила евалуацију активности и мера из Програма развоја туризма.

Након усвајања програма развоја туризма јединице локалне самоуправе, заједно са акционим планом, који је његов саставни део, званично почиње реализација усвојеног програма. Од изузетног је значаја да у акционом плану буду дефинисани носиоци појединих активности, рокови у којима је потребно реализовати наведене активности и/или пројекте и наравно, износ и извор (начин) њиховог финансирања. Наведено је посебно значајно не само због мониторинга (праћења) реализације усвојеног програма већ и због каснијег мерења и евалуације очекиваних ефеката за укупан друштвено-економски развој јединице локалне самоуправе. Анализа постигнутих резултата и оцењивање ефеката треба да уследи након подношења извештаја о реализацији акционог плана, који је саставни део програма развоја јединице локалне самоуправе, органу јединице локалне самоуправе (скупштини) која је и донела одлуку о његовом доношењу.

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.



Представници Општине наводе да се извештавање о спровођењу Програма развоја туризма за период 2018–2027. године, планира у наредном периоду у складу са Законом о планском систему Републике Србије.

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 Нова Варош да прати и извештава о спровођењу активности у области туризма дефинисаних планским документима.

ЗАКЉУЧАК 3: У ревидираном периоду, Општина Нова Варош није предузела активности на успостављању инспекцијског надзора над применом Закона о угоститељству, није вршила контролу боравишне таксе, коју у буџет општине уплаћују правна лица и предузетници 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: да ли је успостављен инспекцијски надзор на локалном нивоу над применом Закона о угоститељству и у којој мери је туристичка инспекција спроводила инспекцијски надзор (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 Нова Варош у ревидираном периоду вршила контролу боравишне таксе, коју у буџет општине уплаћују правна лица, предузетници и физичка лица који обављају угоститељску делатност; да ли је Општина поступила по свим захтевима поднетим од стране угоститеља за категоризацију



угоститељских објеката; као и да ли је извршена категоризација туристичког места подручја општине Нова Варош.

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

Налаз 3.1: Општина Нова Варош није предузела активности на успостављању инспекцијског надзора над применом Закона о угоститељству, иако постоје угоститељи који пружају услуге смештаја без извршене категоризације и угоститељи који нису уплаћивали боравишну таксу у буџет локалне самоуправе



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; боравишне таксе (наплата и уплата, истицање у рачуну и др.). У Плану развоја општине Нова Варош за период 2022–2029. године, у оквиру мере успостављања система инспекцијског надзора на локалном нивоу, наведено је да треба да се успоставе механизми за управљање развојем туризма и уведе систем инспекцијског надзора на локалном нивоу. У општини Нова Варош није вршен инспекцијски надзор од стране локалног туристичког инспектора, јер Општина није предузела активности на успостављању инспекцијског надзора над применом Закона о угоститељству. Последица наведеног је то што постоје угоститељи који пружају услуге смештаја без извршене категоризације и угоститељи који нису уплаћивали боравишну таксу у буџет локалне самоуправе.

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.

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.

У ревидираном периоду, у општини Нова Варош није вршен инспекцијски надзор од стране локалног туристичког инспектора, јер није успостављен систем инспекцијског надзора у области угоститељства на локалном нивоу.

У Плану развоја општине Нова Варош за период 2022–2029. године, у оквиру мере успостављања система инспекцијског надзора на локалном нивоу, наведено је да треба да се успоставе механизми за управљање развојем туризма и уведе систем инспекцијског надзора на локалном нивоу. Општина је у одговору на упитник навела да је у наредном периоду, када се стекну услови за пријем у радни однос у оквиру Општинске управе, планирано запошљавање туристичког инспектора, који ће вршити послове инспекцијског надзора над применом Закона о угоститељству. Општина Нова Варош је планирала да следећом изменом Акта о систематизацији



радних места систематизује радно место туристичког инспектора који ће бити надлежан за потребе вршења контроле туристичког места и свих туристичких објеката на тој територији.

Према наводима Министарства током 2021, 2022. и 2023. године републички туристички инспектори нису вршили надзор у делу наплате и уплате боравишне таксе у општини Нова Варош. На територији општине Нова Варош републички туристички инспектори извршили су један надзор над нерегистрованим субјектом у 2023. години.

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“.

На основу достављених информација Општине, 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, ван контроле, не плаћају порезе и таксе, чиме штете како држави, грађанима тако и свим оним субјектима које послују легално и плаћају порезе и таксе.

Општина Нова Варош је на интернет страници у јуну 2023. године објавила Позив физичким лицима која услуге смештаја пружају на начин супротан Закону о угоститељству, да се у што краћем року обрате јединици локалне самоуправе и поднесу захтев за категоризацију угоститељског објекта за смештај (кућа, апартман, соба или сеоско туристичко домаћинство) 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.

Према одговору субјекта ревизије, у општини Нова Варош постоје објекти у којима се пружају услуге смештаја без извршене категоризације. У поступку ревизије Општина је 27. августа 2024. године презентовала списак некатегорисаних објеката. На списку се налази 65 објеката који се оглашавају на платформама booking.com; selo.rs и zlatarinfo.rs, а исти нису евидентирани у систему Е-туриста и нису категорисани.

На основу достављених информација Општине, утврдили смо да постоје угоститељи који не измирују своје обавезе по основу боравишне таксе, односно угоститељи који нису уплаћивали боравишну таксу у буџет локалне самоуправе.



Препоручујемо Општини Нова Варош да предузме активности из своје надлежности како би се спроводио инспекцијски надзор над нерегистрованим субјектима и субјектима који не уплаћују боравишну таксу у буџет општине.



Налаз 3.2: Општина Нова Варош у ревидираном периоду није вршила контролу боравишне таксе, коју у буџет општине уплаћују правна лица и предузетници 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 финансије ЈЛС 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 Нова Варош у ревидираном периоду није вршила контролу боравишне таксе, коју у буџет општине уплаћују правна лица и предузетници 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 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 услугу смештаја у објектима домаће радиности 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 чланом 8 Правилника о начину уношења, рада, вођења и коришћења централног информационог система и његовој садржини и врсти података²⁷, 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 услугу 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.

²⁷ „Сл. гласник РС“, бр. 87/20, 67/21 и 58/23



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.

Општина Нова Варош донела је одлуку о висини боравишне таксе 26. децембра 2019. године која се примењивала у ревидираном периоду. Утврђена је висина боравишне таксе коју плаћа корисник услуге смештаја у износу од 100,00 динара.

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 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 анализе, 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 таксе²⁸, 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 плаћања²⁹ (Уредба), 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.

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 динара³⁰.

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.

²⁸ „Службени гласник РС“, бр. 44 /13 и 132/14

²⁹ „Службени гласник РС“, бр. 47 /19, 51/19

³⁰ 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.



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 Нова Варош, 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 Нова Варош је у поступку ревизије успоставила помоћну евиденцију о задужењу и уплати боравишне таксе правних лица и предузетника која садржи податке о задужењу обвезника по основу боравишне таксе из Е-туриста, уплаћеним износима по евиденцији Е-туриста и уплате према изводима уплатног рачуна 714552 којима располаже општина. Евиденција садржи податке за сваки месец за период 2021–2023. године, као и податке за 2024. годину. На основу ове евиденције Општина Нова Варош је утврдила да два обвезника не измирују своје обавезе те је о томе упутила обавештење републичком туристичком инспектору у Новој Вароши како би предузео мере из своје надлежности и о истим је обавестио.

У поступку ревизије Општина је презентовала обавештења Министарства туризма и омладине, Сектора за туристичку инспекцију, Одељење у Краљеву, која је сачинио туристички инспектор у којима је наведено да је извршен инспекцијски надзор над два субјеката, по представкама које се односе на нередовну уплату као и неуплаћивање боравишне таксе за наведени објекат и по налогу за овај инспекцијски надзор. У обавештењу се даље наводи да је у контроли утврђено да угоститељ није редовно уплаћивао боравишну таксу као и да створену обавезу уплате боравишне таксе није уплатио до момента инспекцијског надзора, што је записнички и констатовано као и да ће за напред наведено бити предузете законске мере.

Након спроведеног надзора у периоду од 1. јула до 5. септембра 2024. године, надзирани субјект је у буџет локалне самоуправе уплатио износ од 265.400 динара.

Према достављеном одговору Општине, служба за финансије општине Нова Варош није вршила контролу наплате боравишне таксе од правних лица у периоду 2021–2023. године. Од 2024. године успостављена је евиденција о задужењу и уплати боравишне таксе као и праћење наплате. Наводе да служба за финансије није била упозната са Правилником којим је регулисана та обавеза, јер је сматрала да према Закону о пореском поступку и пореској администрацији утврђивање, контролу, наплату изворних јавних прихода врши локална пореска администрација.

Према достављеним подацима Општине а на основу успостављене евиденције укупан дуг за боравишну таксу за правна лица на дан 30. јун 2024. године износи 834.850,00 динара.

Општина Нова Варош је у 2023. години слала опомене дужницима - физичким лицима за наплату боравишне таксе.

Општина Нова Варош у 2023. години на основу члана 2а и 71 Закона о пореском поступку и пореској администрацији слала је опомене дужницима – физичким лицима за наплату боравишне таксе. Овим опоменама наложено је обвезницима да доспеле а неплаћене пореске обавезе уплате одмах, а најкасније у року од пет дана од дана пријема опомене на рачуне јавних



прихода у износима из опомене, са обрачунатом каматом на укупан дуг на начин прописан чланом 75 Закона о пореском поступку и пореској администрацији, од дана издавања опомене до дана уплате доспеле неплаћене пореске обавезе. У опомени се наводи да уколико обавеза не буде плаћена у остављеном року са обрачунатом каматом до дана уплате доспеле а неплаћене пореске обавезе, или ако у том року не буде поднет захтев за одлагање плаћања дугованог пореза Одељење за финансије и буџет ће отпочети поступак принудне наплате доношењем решења о принудној наплати из средстава на рачуну, покретних ствари, непокретности, готовог новца и хартијама од вредности, новчаним и неновчаним потраживањима пореског обвезника.

У току 2023. године Општина је донела решење о принудној наплати пореске обавезе из средстава са рачуна једног пореског обвезника.

Према достављеном одговору Општине Нова Варош, опомене за боравишну таксу за физичка лица први пут су послате у 2021. години појединим обвезницима. Број послатих опомена 10 са укупним дугом по тим опоменама од 90.846,40 динара а наплаћено по тим опоменама 73.729,01 динара у 2021. години. У 2023. години су одрађене масовне опомене, број опомена 70 а укупни дуг по тим опоменама је 340.305,83 динара. Од наведеног је наплаћено 212.388,93 динара у 2023. и почетком 2024. године.

Дуг са стањем на дан 31. децембар 2023. године за боравишну таксу за физичка лица је 210.245,11 динара док је дуг са стањем на дан 26. август 2024. године за боравишну таксу за физичка лица 306.231,07 динара.

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

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

| Година | Наплаћена боравишна такса од физичких лица | Наплаћена боравишна такса од правних лица | Укупно у РСД |
|---------------|--|---|----------------------|
| 2021 | 615.907,38 | 2.834.600,00 | 3.450.507,38 |
| 2022 | 667.032,00 | 2.775.200,00 | 3.442.232,00 |
| 2023 | 899.402,83 | 3.038.600,00 | 3.938.002,83 |
| Укупно | 2.182.342,21 | 8.648.400,00 | 10.830.742,21 |

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 10 милиона динара.



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



Налаз 3.3: Према подацима из система Е-туриста, у ревидираном периоду Општина Нова Варош 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 Нова Варош 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 неажурног поступања у систему Е-туриста постоји ризик да неће бити донето решење по захтеву за категоризацију и да неће бити евидентиран угоститељ у систем.

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 наутичкотуристичких услуга, који пружају услуге смештаја у некатегорисаном објекту наутичког 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 садржини 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 Нова Варош презентовала је Решења о образовању комисија за категоризацију објеката од 18. септембра 2019. године, 4. маја 2023. године и 7. јуна 2024. 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 Нова Варош у 2021. години донето је 126 решења о категоризацији угоститељских објеката, у 2022. години донето је 81 решење о категоризацији угоститељских објеката, док је у 2023. години донето 116 решења о категоризацији угоститељских објеката.

Према подацима из система Е-туриста, Општина Нова Варош није поступила по свим захтевима поднетим од стране угоститеља за категоризацију угоститељских објеката, односно у поступку ревизије утврђено је да у систему постоји 13 нерешених предмета по поднетим захтевима.

Као разлоге за непоступање у року по свим захтевима представници Општине наводе да је увођење централног информационог система у туризму и угоститељству Е-туриста била новина, тако да су на пример угоститељи за један објекат грешком слали по два захтева.

Увидом у систем Е-туриста утврдили смо следеће (уочили смо следеће ситуације): Поднет је захтев за категоризацију али није донето решење којим се захтев усваја, одбија или одбацује; није приложено решење о категоризацији кроз систем Е-туриста; угоститељ је послао више захтева за категоризацију објеката преко система Е-туриста и није приложио сву прописану документацију уз сваки захтев, а Општина није поступила у складу са Законом о општем управном поступку и захтевала допуну документације кроз систем; Општина је донела решење о категоризацији на основу документације која није достављена кроз систем; донето је решење о категоризацији угоститељу који није доставио лекарско уверење на своје име.

Услед неажурног поступања у систему Е-туриста постоји ризик да неће бити донето решење по захтеву за категоризацију и да неће бити евидентиран угоститељ у систем, односно да неће бити донето решење о утврђивању годишњег износа боравишне таксе као ни решење о утврђивању пореза на приход од пружања угоститељских услуга. 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 Србије³¹ 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

³¹ „Службени гласник РС“ бр. 119/2023



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.

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. Угоститељ који није евидентиран у Е-туриста 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 Србије³² 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.

У поступку ревизије Општина је предузимала активности на отклањању неправилности тако што је доносила одговарајућа решења и прилагала их кроз систем Е-туриста.



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

³² „Службени гласник РС“, број 10/2024



Налаз 3.4: Подручје општине Нова Варош није разврстано у категорију туристичког места, што за последицу може имати остваривање мањих прихода од боравишне таксе и пореза на приход од пружања угоститељских услуга



У складу са Законом о туризму, категоризација туристичког места врши се на основу обима туристичког промета, степена изграђености туристичке, комуналне и саобраћајне инфраструктуре и туристичке супраструктуре, разврставањем тих места у четири категорије. 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. Подручје општине Нова Варош није разврстано у категорију туристичког места, јер Општина није поднела захтев за категоризацију, што за последицу може имати остваривање мањих прихода од боравишне таксе и пореза на приход од пружања угоститељских услуга.

У складу са чланом 3 Закона о туризму, туристичко место јесте 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 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.

Чланом 14 Правилника о категоризацији туристичких места³³, захтев за одређивање категорије туристичког места подноси јединица локалне самоуправе и то за подручје насељеног места, дела територије или целокупне територије на којој се простире јединица локалне самоуправе.

Разврставање туристичког места у категорију врши се решењем које доноси министар и важи три године од дана достављања решења подносиоцу захтева.

Разврставање туристичких места у категорије врши се на основу квантитативних и квалитативних критеријума.

Квантитативни критеријуми процењују се на основу расположивих података обима туристичког промета у последње три године које претходе години у којој се врши одређивање категорије туристичког места.

Квалитативни критеријуми процењују се на основу степена изграђености комуналне, саобраћајне и туристичке инфраструктуре као и туристичке супраструктуре подручја које се разврстава у категорију туристичког места.

³³ „Службени гласник РС“, број 41/2022



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

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 објекат 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 грађана³⁴, 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.

³⁴ „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.



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 услуга³⁵ чланом 6 прописани су коефицијенти према категорији туристичког места, за утврђивање опорезивног 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 опорезивног 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 сеоског туристичког домаћинства, смештајних капацитета до 30 индивидуалних лежачева, 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.

Општина Нова Варош у ревидираном периоду није поднела захтев за категоризацију туристичког места.

Представници субјекта ревизије као разлоге зашто Општина Нова Варош није поднела захтев за категоризацију туристичког места Министарству у складу са Законом о туризму наводе проблеме са комуналном инфраструктуром, канализацијом, саобраћајном инфраструктуром, недовољним бројем и квалитетом туристичких садржаја, бројем гостију, ноћења и смештајних капацитета. У наредном периоду наводе да настоје да реше ове проблеме како би испунили услове за категоризацију вишег степена туристичког места.

У поступку ревизије Општина Нова Варош је навела да је планирано да се у најскоријем времену поднесе захтев за категоризацију туристичког места.

³⁵ „Службени гласник РС“, број 45/2019



Општина је презентovala Закључак Општинског већа од 26. септембра 2024. године којим се овлашћује председник општине да формира радну групу која ће преиспитати могућност разврставања туристичког места у одговарајућу категорију. Председник општине је 8. октобра 2024. године донео Решење којим се формира комисија ради обављања наведеног задатка.

Потребно је да Општина преиспита могућност разврставања туристичког места у одговарајућу категорију на основу обима туристичког промета, степена изграђености комуналне, саобраћајне и туристичке инфраструктуре као и туристичке супраструктуре ради подношења захтева за категоризацију туристичког места, у циљу повећања прихода у буџету.



Препоручујемо Општини Нова Варош да преиспита могућност разврставања туристичког места у одговарајућу категорију ради подношења захтева за категоризацију, у циљу повећања прихода у буџету



V Прилози

Прилог 1. Статистички подаци о туристичком промету у Републици Србији³⁶

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 |

³⁶ 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. | До л а з и | | | | | |
|-------------------------|----------------|--------------|----------------|-------------|----------------|--------------|
| | 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 |
| Копаоник | 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 |
| Копеоик | 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 |
| Копеоик | 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 |