



ДРЖАВНА
РЕВИЗОРСКА
ИНСТИТУЦИЈА

ОБЈЕДИЊЕНИ ИЗВЕШТАЈ
О РЕВИЗИЈАМА СВРСИСХОДНОСТИ ПОСЛОВАЊА

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



Број: 400-1055/2024-06/23
Београд, 20. 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.

У складу са Законом о планском систему Републике Србије, план развоја јединице локалне самоуправе јесте дугорочни документ развојног планирања, које су локалне власти биле дужне да донесу најкасније до 1. јануара 2021. године. У складу са Законом о туризму, јединица локалне самоуправе доноси програм развоја туризма у складу са Стратегијом развоја туризма Републике Србије и програм промотивних активности у складу са Стратегијским маркетинг планом. Општине Чајетина и Бајина Башта у ревидираном периоду (2021–2023. године) нису донеле план развоја јединице локалне самоуправе којим се утврђују приоритетни циљеви развоја који се желе постићи и нису донеле програм развоја туризма, што ствара ризик да се туризам не развија на плански начин. Локалне самоуправе – субјекти ревизије (Општине Чајетина, Бајина Башта и Нова Варош) нису донеле програм промотивних активности у складу са Стратегијским маркетинг планом, што за последицу има да нису утврђени стратешки правци за унапређење промотивних активности туризма општине. Представници општина, као неке од разлога за недоношење планских докумената у року, наводе одсуство стручне консултантске подршке, као и да нису била обезбеђена новчана средства.

Препоруке

Државна ревизорска институција је, у циљу унапређења области туризма, субјектима ревизије дала укупно 25 препорука, а које се односе на следеће:

- да предузму активности у циљу доношења планских докумената;
- да предузму мере како би се реализовале активности у области туризма утврђене планским документима и да извештавају о томе;
- да предузму активности како би се спроводио инспекцијски надзор над нерегистрованим субјектима и субјектима који не уплаћују боравишну таксу у буџет општине;
- да врше контролу боравишне таксе коју у буџет општине уплаћују субјекти који обављају угоститељску делатност;
- да благовремено поступају по поднетим захтевима за одређивање категорије угоститељског објекта на прописан начин;
- да преиспитају могућност разврставања туристичког места у одговарајућу категорију ради подношења захтева за категоризацију, у циљу повећања прихода у буџету.



Извор: ДРИ (слике са лева на десно: језеро у центру Златибора, кућица на Дрини и меандри Увца)

У општинама – субјектима ревизије, нису реализоване све активности у области туризма дефинисане планским документима, што ствара ризик да неће бити остварени планирани циљеви. Разлози за нереализацију активности које су предвиђене планским документима су следећи: нису обезбеђена средства за реализацију активности; активности нису планиране у плану инвестиција; није забележена иницијатива приватног сектора за реализацију одређених активности и друго.



Инспекцијски надзор над применом Закона о угоститељству врши јединица локалне самоуправе преко овлашћених инспектора, између осталог, у делу који се односи на нерегистроване субјекте и наплату и уплату боравишне таксе. У општинама Бајина Башта и Нова Варош нису вршени инспекцијски надзори од стране локалног туристичког инспектора, јер општине нису предузеле све активности како би обезбедиле да спроводе инспекцијски надзор 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. Општина Чајетина у ревидираном периоду није спроводила инспекцијски надзор у делу наплате и уплате боравишне таксе у буџет јединице локалне самоуправе, што ствара ризик од остваривања мањих прихода у буџету општине.

Правилником о начину уношења, рада, вођења и коришћења централног информационог система и његовој садржини и врсти података прописано је да локална самоуправа обавља послове контроле и наплате јавних прихода од боравишне таксе. Субјекти ревизије у ревидираном периоду нису вршили контролу боравишне таксе, коју у буџет општине уплаћују субјекти 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 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. Према подацима из система Е-туриста, у ревидираном периоду општине – субјекти ревизије нису поступиле 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 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 решењем које доноси министар надлежан за послове туризма. Захтев за категоризацију туристичког места подноси јединица локалне самоуправе Министарству. Подручја општина Бајина Башта и Нова Варош нису разврстана у категорију туристичког места, јер општине нису поднеле захтев за категоризацију, што за последицу може имати остваривање мањих прихода од боравишне таксе и пореза на приход од пружања угоститељских услуга.

У табели су дати сажети подаци о усклађености стања са критеријумима у области туризма.

Налази	Питања у вези усклађености стања са критеријумима у ревидираном периоду	Општина Чајетина	Општина Бајина Башта	Општина Нова Варош
Планирање	Да ли је донет план развоја јединица локалне самоуправе?	×	×	✓
	Да ли је донет програм развоја туризма општине?	×	×	✓
	Да ли је донет програм промотивних активности?	×	×	×
Спровођење	Да ли се спроводе планиране активности на развоју и унапређењу туризма?	•	•	•
	Да ли је Општина пратила и извештавала о спровођењу активности у области туризма дефинисаних планским документима?	×	×	×
Надзор и контрола	Да ли је Општина вршила надзор у делу наплате и уплате боравишне таксе у буџет јединице локалне самоуправе?	×	×	×
	Да ли је Општина вршила надзор над нерегистрованим субјектима односно угоститељима који пружају услуге смештаја без извршене категоризације?	✓	×	×
	Да ли је Општина вршила контролу боравишне таксе, коју у буџет општине уплаћују правна лица и предузетници који обављају угоститељску делатност?	×	×	×
	Да ли је Општина поступила на прописан начин по свим захтевима поднетим од стране угоститеља за категоризацију угоститељских објеката?	×	×	×
	Да ли је извршена категоризација туристичког места подручја општине?	✓	×	×

(✓ Да; • Делимично; × Не).



Садржај

Скраћенице и термини	5
I Резиме и препоруке	6
II Увод	10
1. Проблем	10
2. Циљ ревизије	11
3. Ревизорска питања	11
4. Обим ревизије	11
5. Методологија у поступку рада	12
III Опис предмета ревизије	13
1. Законодавни и институционални оквир	13
2. Основне информације о субјектима ревизије	13
3. Информације о туристичком промету	14
IV Закључци	15
V Прилог	16



Скраћенице и термини

У прегледу су дате скраћенице које су коришћене у извештају:

Пун назив	Коришћена скраћеница
Влада Републике Србије	Влада
Министарство туризма и омладине	Министарство
Министар надлежан за послове туризма	Министар
Општине Чајетина, Бајина Башта и Нова Варош	Општине – субјекти ревизије
Јединица локалне самоуправе	ЈЛС

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 и препоруке

Државна ревизорска институција је током 2024. године спровела ревизију сврсисходности пословања код три општине на тему „Управљање развојем туризма у јединицама локалне самоуправе туристичке регије Западна Србија“. Након спроведених ревизија, сачињена су три појединачна извештаја која су јавно доступна на интернет страници Државне ревизорске институције (<https://www.dri.rs/izvestaji>). У овим извештајима презентовани су утврђени закључци, налази и дате препоруке за сваког субјекта ревизије (Општине Чајетина, Бајина Башта и Нова Варош).

У наставку текста приказујемо обједињене налазе у вези са управљањем развојем туризма у јединицама локалне самоуправе туристичке регије Западна Србија, које смо утврдили на основу налаза презентованих у појединачним извештајима о ревизији сврсисходности пословања.

Налази

1. Планирање развоја туризма

У складу са Законом о планском систему Републике Србије, план развоја јединице локалне самоуправе јесте дугорочни документ развојног планирања, који за период од најмање седам година усваја скупштина јединице локалне самоуправе. Законом о планском систему Републике Србије утврђено је да ће се планови развоја локалне власти донети најкасније до 1. јануара 2021. године. Општине Чајетина и Бајина Башта у периоду 2021–2023. године нису донеле план развоја јединице локалне самоуправе, јер нису предузеле све активности у циљу ефикасног планирања, што за последицу има да нису били утврђени приоритетни циљеви развоја који се желе постићи. Представници субјеката ревизије, као неке од разлога за недоношење плана развоја у року, наводе одсуство стручне консултантске подршке, као и да нису била обезбеђена новчана средства.

У складу са Законом о туризму, јединица локалне самоуправе доноси програм развоја туризма у складу са Стратегијом развоја туризма Републике Србије. Програм треба да садржи конкретне предлоге и смернице за развој и унапређење конкурентности туристичке понуде на територији јединице локалне самоуправе. Општине Чајетина и Бајина Башта нису донеле програм развоја туризма, што ствара ризик да се туризам не развија на плански начин. С обзиром на то да се каснило са доношењем плана развоја општине, није донет ни програм развоја туризма који би требало да буде усаглашен са планом развоја.

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. Општине Чајетина, Бајина Башта и Нова Варош нису донеле програм промотивних активности у складу са Стратегијским маркетинг планом, што за последицу има да нису утврђени стратешки правци за унапређење промотивних активности туризма општина. С обзиром на то да се каснило са доношењем и ажурирањем планских докумената, активности на изради програма промотивних активности су такође у заостатку.

2. Спровођење планираних активности у области туризма

Општине – субјекти ревизије су донеле стратегије одрживог развоја које садрже кључне мере и активности које је потребно реализовати. Стратегијом развоја туризма Републике Србије за период 2016–2025. године планиране су одређене активности које је потребно да ЈЛС



реализује. Такође, постоје активности које су планиране Програмом развоја туризма туристичке регије Западна Србија за период 2020–2025. године, а које се односе на израду програма развоја туризма, као и спровођење инвестиционих пројеката од значаја за развој туризма. У општинама нису реализоване све активности у области туризма дефинисане планским документима, што ствара ризик да неће бити остварени планирани циљеви у области туризма. Разлози за нереализацију активности које су предвиђене планским документима су следећи: нису обезбеђена средства за реализацију активности; активности нису планиране у плану инвестиција; није забележена иницијатива приватног сектора за реализацију одређених активности и друго.

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. Општине – субјекти ревизије нису пратиле и извештавале о спровођењу активности у области туризма дефинисаних планским документима. Општине нису пратиле индикаторе те нису сачињавале извештаје о евалуацији и напретку, како је предвиђено. Услед изостанка извештавања, изостало је праћење спровођења документа јавне политике, као и мерење доприноса постигнутих показатеља на нивоу стратешких циљева.

3. Надзор и контрола у области туризма и угоститељства

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 општинама Бајина Башта и Нова Варош нису вршени инспекцијски надзори од стране локалног туристичког инспектора, јер општине нису предузеле све активности како би обезбедиле да спроводе инспекцијски надзор 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. Иако је Општина Чајетина вршила надзор над нерегистрованим субјектима, потребно је да настави са активностима како би нерегистровани субјекти пословали у складу са законом, јер у општини Чајетина постоје угоститељи који пружају услуге смештаја без извршене категоризације, односно угоститељи који нису евидентирани у систем Е-туриста. Општина Чајетина у ревидираном периоду није спроводила инспекцијски надзор у делу наплате и уплате боравишне таксе у буџет јединице локалне самоуправе. Наведено ствара ризик од остваривања мањих прихода у буџету.

Илустративни пример из појединачног извештаја

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



Правилником о начину уношења, рада, вођења и коришћења централног информационог система и његовој садржини и врсти података прописано је да: орган за пореску администрацију обавља послове утврђивања, контроле и наплате јавних прихода и врши обрачун, контролу и наплату годишњег износа боравишне таксе угоститељу, који као физичко лице обавља угоститељску делатност и орган за финансије обавља послове контроле и наплате јавних прихода од боравишне таксе, која је уплаћена од стране привредног друштва, другог правног лица или предузетника, који обавља угоститељску делатност. Општине – субјекти ревизије у ревидираном периоду нису вршиле контролу боравишне таксе, коју у буџет општине уплаћују субјекти 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.

Илустративни пример из појединачног извештаја

Општина Чајетина у ревидираном периоду није слала опомене дужницима – физичким лицима, за наплату боравишне таксе. У поступку ревизије, Општина Чајетина је сачинила преглед утврђених, а неплаћених обавеза физичких лица по основу боравишне таксе. У поступку ревизије Општина је презентовала обавештење о предузетим радњама у поступку принудне наплате боравишне таксе према физичким лицима, издаваоцима смештаја у коме је наведено да је 22. јула 2024. године издато 1.079 опомена физичким лицима издаваоцима лежаче, на основу боравишне таксе и да укупан дуг, укључујући обрачунате камате, износи 13.373.299,26 динара. Слање опомена је довело до повећања наплате и смањења укупних потраживања. Према достављеним подацима на основу послатих опомена физичким лицима (1.079) у периоду од 14. августа до 30. октобра 2024. године, наплаћено је 5.001.011,52 динара.

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 општине – субјекти ревизије нису поступиле 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 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. Подручја општина Бајина Башта и Нова Варош нису разврстана у категорију туристичког места, јер општине нису поднеле захтев за категоризацију, што за последицу може имати остваривање мањих прихода од боравишне таксе и пореза на приход од пружања угоститељских услуга.



Препоруке

Државна ревизорска институција је, након спроведене ревизије сврсисходности пословања „Управљање развојем туризма у јединицама локалне самоуправе туристичке регије Западна Србија“, у циљу унапређења ове области, одговорним лицима општина дала укупно 25 препорука, од којих Општини Бајина Башта девет препорука, а Општини Чајетина и Општини Нова Варош дато је по осам препорука. Од укупног броја датих препорука, три препоруке су приоритета 1¹, 16 препорука су приоритета 2² и шест препорука су приоритета 3³. Препоруке су дате у делу планирања, спровођења, надзора и контроле активности у области туризма. Препоруке се у највећој мери односе на доношење планских докумената, спровођење планираних активности, надзор над нерегистрованим субјектима и субјектима који не уплаћују боравишну таксу у буџет општине, контролу боравишне таксе коју у буџет општине уплаћују субјекти који обављају угоститељску делатност; поступање по поднетим захтевима за категоризацију угоститељског објекта, разврставање туристичког места у одговарајућу категорију.

Детаљнија објашњења, закључци и утврђене несврсисходности, као и дате препоруке и мере предузете у току ревизије налазе се у појединачним извештајима о ревизији сврсисходности пословања.

Генерални државни ревизор

др Душко Пејовић
Државна ревизорска институција
Макензијева 41
11000 Београд, Србија
20. децембар 2024. године

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

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

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



II Увод

Стратешким планом за период 2024–2028 године, Државна ревизорска институција (Институција) усмерава своје деловање ка обједињеном извештавању о кључним међусекторским изазовима у јавном сектору, настојећи да унапреди добро управљање, транспарентност и одговорност у трошењу јавних средстава. Овакво, интегрисано извештавање омогућава целовито сагледавање сложених, вишедимензионалних проблема, уочавање системских слабости и подстицање корективних мера, чиме се доприноси ефикаснијем и економичнијем коришћењу јавних ресурса.

У духу препорука Европске организације врховних ревизорских институција (EUROSAI), која у свом Стратешком плану за период 2017–2024. године и ажурираном акционом плану подстиче иновативне приступе ревизији, Институција непрекидно усваја нове методе и напредне технологије за ревидирање комплексних, међусекторских тема. На овај начин се омогућава развој савремених ревизијских пракси, подржава размена знања међу врховним ревизорским институцијама и публикују налази о заједничким проблемима.

Таквим приступом, Институција препознаје дугорочне, међусекторске слабости које захтевају пажљивије управљање, боље планирање и ефикаснију расподелу ресурса. Пружањем интегрисаних налаза и препорука, Институција помаже субјектима ревизије да унапреде своје функције, остваре програмске циљеве на економичан, ефикасан и ефективан начин, те тиме јача интегритет јавног сектора и повећава поверење јавности.

Кроз континуирану комуникацију и сарадњу са Народном скупштином, министарствима, локалним самоуправама, државним предузећима, академском заједницом, организацијама цивилног друштва и широм јавношћу, Институција настоји да заједнички ради на превазилажењу међусекторских изазова. Таква укљученост свих релевантних актера представља кључан корак ка дугорочним унапређењима система јавних финансија и управљања у Републици Србији.

1. Проблем

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

У SWOT анализи туризма Републике Србије као слабост је наведено: непрепознавање значаја туризма као битног фактора економског раста, равномернијег регионалног развоја државе и повећања запослености; недовољно учешће локалних самоуправа у планирању и развоју туризма, неадекватни механизми координације свих нивоа власти у развоју туризма, недовољно ефикасан инспекцијски надзор; висок ниво нерегистрованих капацитета и пословања у „сивој“ зони и друго.⁴

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.⁵

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.⁶

⁴ Стратегија развоја туризма Републике Србије за период 2016–2025. године

⁵ Приручник за планирање развоја туризма у јединицама локалне самоуправе, СКГО, Београд 2021. година

⁶ Програм развоја туризма туристичке регије Западна Србија за период 2020–2025. године



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.

У остваривању мисије туризма, потребно је да се обезбеди примена и поштовање закона, као и ефикасна наплата јавних прихода од туризма.⁷

Државна ревизорска институција је у 2023. години спровела ревизију сврсисходности пословања на тему „Унапређење туризма у Републици Србији“. Након спроведене ревизије утврђено је да је у циљу унапређења туризма, потребно ефикасније планирање и спровођење планираних активности, као и ефикаснији надзор и координација надлежних субјеката. Између осталог, утврђено је да туристичка инспекција није у довољној мери вршила контролу наплате и уплате боравишне таксе, што ствара ризик од остваривања мањих прихода у буџету јединица локалних самоуправа.

2. Циљ ревизије

Циљ ревизије био је да се утврди да ли су општине – субјекти ревизије ефикасно планирале, спроводиле и вршиле 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 су општине – субјекти ревизије предузеле активности у циљу ефикасног планирања развоја туризма?
2. У којој мери су општине – субјекти ревизије спроводиле активности на развоју и унапређењу туризма?
3. Да ли су општине – субјекти ревизије успоставиле ефикасан надзор и контролу у области туризма и угоститељства?

4. Обим ревизије

У складу са Законом о локалној самоуправи⁸, 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.

⁷ Стратегија развоја туризма Републике Србије за период 2016–2025. године

⁸ „Сл. гласник РС“, бр. 129/07, 83/14 - др. закон, 101/16 - др. закон, 47/18 и 111/21 - др. закон



Стратегијом развоја туризма Републике Србије за период од 2016. до 2025. године⁹ дефинисано је 18 приоритетних туристичких дестинација у Републици Србији.

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 Србија¹⁰ основана је 2006. године ради развоја и унапређења туризма и очувања туристичких вредности ЈЛС.

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.

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

Предмет ревизије биле су активности које су предузимали субјекти 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.

Додатне појединости у вези са обимом ревизије налазе се у појединачним извештајима о ревизији сврсисходности пословања.

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 упућеног ка: Министарству туризма и омладине, одабраним јединицама локалне самоуправе и Туристичкој организацији регије Западна Србија;
- одржани интервјуи са представницима Министарства туризма и омладине и ЈЛС.

Додатне појединости у вези са методологијом у поступку рада налазе се у појединачним извештајима о ревизији сврсисходности пословања.

⁹ „Сл. гласник РС“, број 98/16

¹⁰ Промоцију туризма могу обављати и туристичке организације регије које оснивају две или више ЈЛС



III Опис предмета ревизије

1. Законодавни и институционални оквир

Прописи који уређују област туризма су Закон о туризму¹¹ и Закон о угоститељству¹², 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 Србије¹³, Закон о инспекцијском надзору¹⁴ и др. Такође, као изворе критеријума за оцену предмета ревизије користили смо документа којима су планиране активности у области туризма.

Законом о туризму уређују се, између осталог, услови и начин планирања и развоја туризма, туристичке организације за промоцију туризма и друга питања од значаја за развој и унапређење туризма. 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.

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

Додатне појединости у вези са законодавним и институционалним оквиром налазе се у појединачним извештајима о ревизији сврсисходности пословања.

2. Основне информације о субјектима ревизије

Када се посматрају природно-географске целине које доминирају регијом Западна Србија свакако су то планине Златибор, Тара, Златар. Локалне самоуправе на којима се простиру наведена планинска места су Чајетина, Бајина Башта и Нова Варош.

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

Општина Бајина Башта се налази на десној обали реке Дрине у подножју планине Таре, које представљају највеће природне ресурсе општине. Веома привлачна посетиоцима је и „Дринска регата“, догађај који сваке године средином јула посети велики број туриста. Такође, веома атрактивне локације су језеро Перућац и језеро Заовине.

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, ту су и други природни потенцијали, као што су језера – Златарско, Увачко и Радоињско.

Додатне појединости о субјектима ревизија налазе се у појединачним извештајима о ревизији сврсисходности пословања.

¹¹ „Сл. гласник РС“, број 17/19

¹² „Сл. гласник РС“, број 17/19

¹³ „Сл. гласник РС“, број 30/18

¹⁴ „Сл. гласник РС“, бр. 36/15, 44/18 - др. закон и 95/18



3. Информације о туристичком промету

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 од јануара до децембра 2023. године, објављеним на интернет страници Министарства.

Табела 1. 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 2. 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

Додатне појединости у вези са информацијама о туристичком промету налазе се у појединачним извештајима о ревизији сврсисходности пословања.



IV Закључци

На основу анализе три појединачна извештаја о ревизији сврсисходности пословања „Управљање развојем туризма у јединицама локалне самоуправе туристичке регије Западна Србија“, закључили смо следеће:

1. Општине – субјекти ревизије у ревидираном периоду нису донеле сва планска документа у области туризма, што указује на то да нису предузеле све активности у циљу ефикасног планирања развоја туризма.
2. Општине – субјекти ревизије нису у потпуности спроводиле планиране активности у циљу развоја и унапређења туризма и нису пратиле и извештавале о спровођењу активности у области туризма дефинисаних планским документима.
3. У ревидираном периоду, општине – субјекти ревизије нису спроводиле инспекцијски надзор и контролу наплате и уплате боравишне таксе у буџет јединице локалне самоуправе и нису поступале на прописан начин по свим захтевима поднетим од стране угоститеља за категоризацију угоститељског објекта.

У наставку извештаја приказујемо табеларни приказ сажетих налаза.

Табела број 3: Приказ сажетих налаза по општинама

Налази	Питања у вези усклађености стања са критеријумима у ревидираном периоду	Општина Чајетина	Општина Бајина Башта	Општина Нова Варош
Планирање	Да ли је донет план развоја јединица локалне самоуправе?	×	×	✓
	Да ли је донет програм развоја туризма општине?	×	×	✓
	Да ли је донет програм промотивних активности?	×	×	×
Спровођење	Да ли се спроводе планиране активности на развоју и унапређењу туризма?	•	•	•
	Да ли је Општина пратила и извештавала о спровођењу активности у области туризма дефинисаних планским документима?	×	×	×
Надзор и контрола	Да ли је Општина вршила надзор у делу наплате и уплате боравишне таксе у буџет јединице локалне самоуправе?	×	×	×
	Да ли је Општина вршила надзор над нерегистрованим субјектима односно угоститељима који пружају услуге смештаја без извршене категоризације?	✓	×	×
	Да ли је Општина вршила контролу боравишне таксе, коју у буџет општине уплаћују правна лица и предузетници који обављају угоститељску делатност?	×	×	×
	Да ли је Општина поступила на прописан начин по свим захтевима поднетим од стране угоститеља за категоризацију угоститељских објеката?	×	×	×
	Да ли је извршена категоризација туристичког места подручја општине?	✓	×	×

(✓ Да; • Делимично; × Не).



V Прилог

У Извештају су коришћени подаци и информације из следећих извештаја.

Ред. бр.	Назив, број и датум Извештаја о ревизији сврсисходности пословања
1.	Управљање развојем туризма у јединицама локалне самоуправе туристичке регије Западна Србија – Општина Чајетина Број: 400-1055/2024-06/20 од 16. децембра 2024. године.
2.	Управљање развојем туризма у јединицама локалне самоуправе туристичке регије Западна Србија – Општина Бајина Башта Број: 400-1055/2024-06/21 од 16. децембра 2024. године.
3.	Управљање развојем туризма у јединицама локалне самоуправе туристичке регије Западна Србија – Општина Нова Варош Број: 400-1055/2024-06/22 од 16. децембра 2024. године.