



ДРЖАВНА
РЕВИЗОРСКА
ИНСТИТУЦИЈА

ИЗВЕШТАЈ

О РЕВИЗИЈИ СВРСИСХОДНОСТИ ПОСЛОВАЊА

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



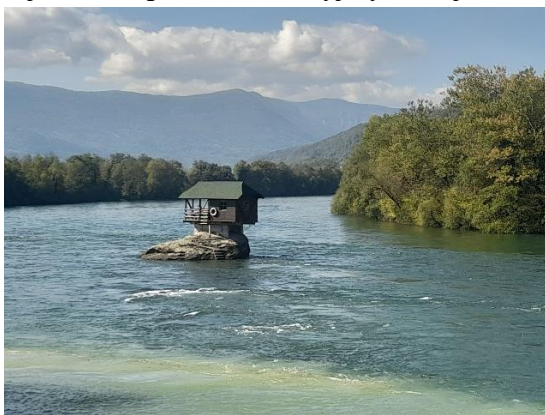
Број: 400-1055/2024-06/21
Београд, 16. децембар 2024. године



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

Општина Бајина Башта 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 Бајина Башта у ревидираном периоду није спроводила инспекцијски надзор 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 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 Бајина Башта није поступила на прописан начин по свим захтевима поднетим од стране угоститеља за категоризацију угоститељског објекта. Подручје општине Бајина Башта 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 Бајина Башта дала следеће препоруке:

- да предузме активности у циљу доношења: плана развоја општине, програма развоја туризма и програма промотивних активности;
- да предузме мере како би се реализовале активности у области туризма утврђене планским документима;
- да прати и извештава о спровођењу активности у области туризма дефинисаних планским документима;
- да предузме активности из своје надлежности како би се спроводио инспекцијски надзор над нерегистрованим субјектима и субјектима који не уплаћују боравишну таксу у буџет општине;
- 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	9
3. Захтев за достављање одазивног извештаја	9
II Увод	11
1. Проблем	11
2. Циљ ревизије	12
3. Ревизорска питања	12
4. Обим ревизије	12
5. Методологија у поступку рада	13
III Опис предмета ревизије	15
1. Законодавни и институционални оквир	15
2. Појам	20
3. Опште информације	22
IV Закључци	27
ЗАКЉУЧАК 1: Општина Бајина Башта у ревидираном периоду није донела планска документа у области туризма, што указује на то да није предузела све активности у циљу ефикасног планирања развоја туризма	28
Налаз 1.1: Општина Бајина Башта у ревидираном периоду није донела план развоја јединице локалне самоуправе којим се утврђују приоритетни циљеви развоја који се желе постићи	28
Налаз 1.2: Општина Бајина Башта није донела програм развоја туризма, што ствара ризик да се туризам не развија на плански начин	31
Налаз 1.3: Општина Бајина Башта није донела програм промотивних активности у складу са Стратегијским маркетинг планом	33
ЗАКЉУЧАК 2: Општина Бајина Башта 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 Бајина Башта нису реализоване све активности у области туризма дефинисане планским документима	36
Налаз 2.2: Општина Бајина Башта није пратила и извештавала о спровођењу активности у области туризма дефинисаних планским документима	42
ЗАКЉУЧАК 3: У ревидираном периоду, Општина Бајина Башта није спроводила инспекцијски надзор 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	43
Налаз 3.1: Општина Бајина Башта у ревидираном периоду није спроводила инспекцијски надзор 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

44

Налаз 3.2: Општина Бајина Башта у ревидираном периоду није вршила контролу боравишне
таксе, коју у буџет општине уплаћују правна лица и предузетници који обављају
угоститељску делатност

47

Налаз 3.3: Према подацима из система Е-туриста, у ревидираном периоду Општина Бајина
Башта није поступила на прописан начин по свим захтевима поднетим од стране угоститеља
за категоризацију угоститељског објекта

51

Налаз 3.4: Подручје општине Бајина Башта 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

57

V Прилози

61

Прилог 1. Статистички подаци о туристичком промету у Републици Србији

61



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 Бајина Башта	Општина
Туристичка организација Србије	ТОС
Локална туристичка организација	ЛТО
Јединица локалне самоуправе	ЈЛС
Републички завод за статистику	РЗС
Стратегија одрживог развоја општине Бајина Башта од 2013. до 2023. 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 Бајина Башта.

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 Бајина Башта у ревидираном периоду није донела планска документа у области туризма, што указује на то да није предузела све активности у циљу ефикасног планирања развоја туризма.

Налаз 1.1: У складу са Законом о планском систему Републике Србије, план развоја јединице локалне самоуправе јесте дугорочни документ развојног планирања, који за период од најмање седам година усваја скупштина јединице локалне самоуправе. Законом о планском систему Републике Србије утврђено је да ће се планови развоја локалне власти донети најкасније до 1. јануара 2021. године. Општина Бајина Башта у периоду 2021–2023. године није донела план развоја јединице локалне самоуправе, јер није предузела све активности у циљу ефикасног планирања, што за последицу има да нису утврђени приоритетни циљеви развоја који се желе постићи. Представници општине наводе да План развоја општине није донет у року, односно са израдом Плана приступило се касније, а као разлоге наводе одсуство стручне консултантске подршке, као и да нису била обезбеђена новчана средства.

Налаз 1.2: У складу са Законом о туризму, јединица локалне самоуправе доноси програм развоја туризма у складу са Стратегијом развоја туризма Републике Србије. Програм треба да садржи конкретне предлоге и смернице за развој и унапређење конкурентности туристичке понуде на територији јединице локалне самоуправе. Општина Бајина Башта није донела 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.



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

ЗАКЉУЧАК 2: Општина Бајина Башта 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 Бајина Башта донела је Стратегију одрживог развоја општине Бајина Башта за период од 2013. до 2023. године, која садржи 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 општини Бајина Башта 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 нереализације активности које су предвиђене планским документима, наводе: нерешене имовинско-правне односе, пројекте који нису предвиђени у плану јавних инвестиција општине Бајина Башта, као и средства која нису планирана у буџету општине.

Налаз 2.2: Општина Бајина Башта није пратила и извештавала о спровођењу активности у области туризма дефинисаних планским документима. Општина није донела Акционе планове на основу којих се врши имплементација Стратегије одрживог развоја општине Бајина Башта за период 2013–2023. године, као ни План мониторинга и евалуације, како је предвиђено Стратегијом, па самим тим није сачињен ни извештај о реализацији Стратегије и Акционог плана. Није формиран Савет за развој који би био задужен за вршење мониторинга и евалуације, као и за давање препорука за евентуално ажурирање Стратегије. Услед изостанка извештавања, изостало је праћење спровођења документа јавне политике, као и мерење доприноса постигнутих показатеља на нивоу стратешких циљева.

ЗАКЉУЧАК 3: У ревидираном периоду, Општина Бајина Башта није спроводила инспекцијски надзор 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 општини Бајина Башта није вршен инспекцијски надзор од стране локалног туристичког инспектора, јер Општина није предузела све активности како би обезбедила да спроводи 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.

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 Бајина Башта 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 Бајина Башта 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 Бајина Башта 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 Бајина Башта следеће препоруке:

- да предузме активности у циљу доношења плана развоја општине (приоритет 1¹) – Налаз 1.1;
- да предузме активности у циљу доношења програма развоја туризма (приоритет 2²) – Налаз 1.2;
- да предузме активности у циљу доношења програма промотивних активности (приоритет 2) – Налаз 1.3;
- да предузме мере како би се реализовале активности у области туризма утврђене планским документима (приоритет 3³) – Налаз 2.1;
- да прати и извештава о спровођењу активности у области туризма дефинисаних планским документима (приоритет 3) – Налаз 2.2;

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



- 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 1) – Налаз 3.4.

2. Мере предузете у току ревизије

Општина Бајина Башта је у поступку ревизије успоставила евиденцију 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. Овако сачињену евиденцију Општина је доставила републичкој туристичкој инспекцији како би инспекција предузела мере из своје надлежности и о њима је обавестила. У пропратном акту Општине наводи се да је на основу документације којом располажу утврђено да поједини обвезници боравишне таксе са територије општине не измирују своје обавезе. Општина је наставила да води евиденцију и за 2024. годину.

3. Захтев за достављање одазивног извештаја

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

Одазивни извештај мора да садржи:

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

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

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

1. За налазе, односно несврсисходности првог приоритета, односно које је могуће отклонити у року од 90 дана субјекти ревизије су у обавези да доставе доказе о отклањању несврсисходности односно предузимању мера исправљања;



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

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

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

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

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

Генерални државни ревизор

Др Душко Пејовић

Државна ревизорска институција

Макензијева 41

11000 Београд, Србија

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: 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.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 приступити.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 Бајина Башта 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 Бајина Башта предузела активности у циљу ефикасног планирања развоја туризма?
2. У којој мери је Општина Бајина Башта спроводила активности на развоју и унапређењу туризма?
3. Да ли је Општина Бајина Башта 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 реализације програма изградње туристичке инфраструктуре и уређења простора; 11) израде,

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



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 „Тара-Дрина“ је установа, чији оснивач је Општина Бајина Башта. Општина Бајина Башта 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) Кopaоник 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) Стил 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 за период 2020–2025. године представља основни стратешки документ којим се дефинишу правци развоја у циљу повећања конкурентности регије као туристичке дестинације, као и сваке од појединачних дестинација у регији.

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

Институционални 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 Бајина Башта се налази на десној обали реке Дрине у подножју планине Таре. Највећи природни ресурси општине су река Дрина и планина Тара. Године 1981. подручје планине Тара, као и део кањона Дрине проглашено је за национални парк. 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.

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.

²⁰ Институционалним оквиром обухваћене су надлежности субјекта ревизије



2. Појам

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

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

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

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

Туристички производ је скуп међузависних елемената који се у пракси организује као посебан вредносни ланац који чине материјални производи и услуге, природне вредности и културна добра, туристичке атракције, туристичка супраструктура и туристичка инфраструктура (планински туризам, здравствени туризам, рурални туризам, пословни туризам и др.);

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

Угоститељска делатност је пружање услуга смештаја, припремање и услуживање хране, пића и напитака, као и припремање и достављање хране корисницима за потрошњу у 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

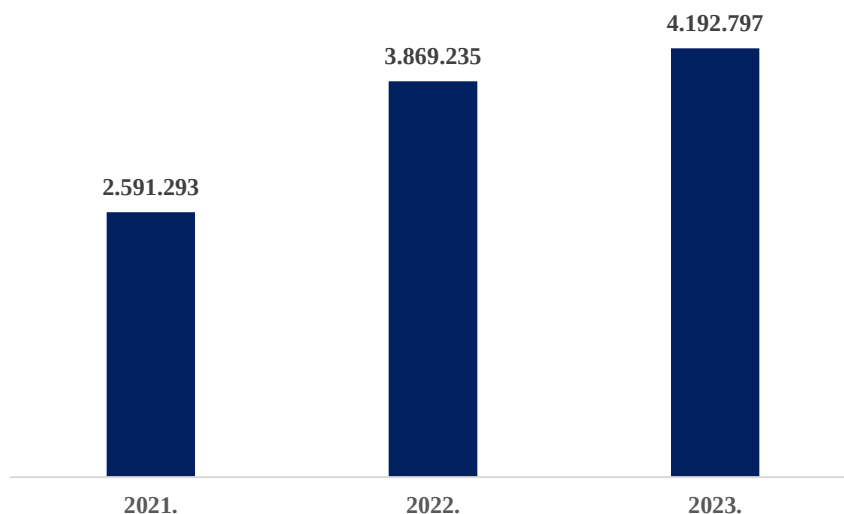
У току 2023. године остварено је укупно 12.440.935 ноћења туриста, од чега су домаћи туристи остварили 6.858.331 ноћења, односно учествовали са 55,1% у укупном броју ноћења, док су страни туристи остварили 5.582.604 ноћења односно учествовали су са 44,9% у укупном броју ноћења.

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:

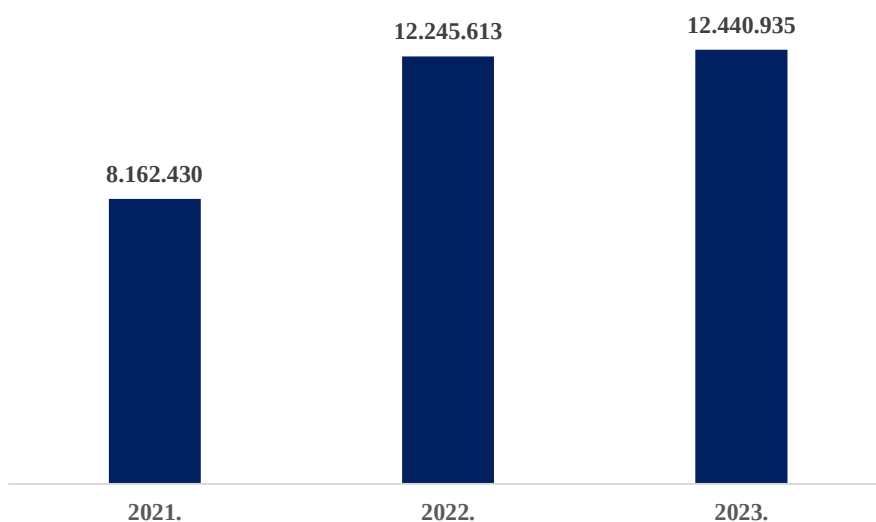
²¹ Подаци о туристичком промету у Републици Србији приказани су на основу података које је објавио Републички завод за статистику. Наведени подаци не обухватају податке за територију АП Косово и Метохија. Од 2022. године, подаци о броју долазака и ноћења туриста објављују се на основу статистичке обраде 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 Бајина Башта 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	94	126	190	280
Гарни хотел	2	30	43	52
Коначиште	2	23	48	69
Кућа	35	80	129	167
Одмаралиште	1	37	709	709
Преноћиште	5	38	91	108
Сеоско туристичко домаћинство	4	13	22	30
Соба	15	15	26	36
Хостел	3	13	43	50
Хотел	3	211	336	405
Укупно:	164	586	1.637	1.906



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	125	170	256	376
Гарни хотел	2	30	43	52
Коначиште	2	23	48	69
Кућа	41	94	151	197
Одмаралиште	1	37	709	709
Преноћиште	5	38	91	108
Сеоско туристичко домаћинство	9	25	46	58
Соба	15	15	26	36
Хостел	3	13	43	50
Хотел	3	211	336	405
Укупно:	206	656	1.749	2.060

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	199	282	415	592
Гарни хотел	2	30	43	52
Коначиште	2	23	48	69
Кућа	63	152	242	316
Одмаралиште	1	37	709	709
Преноћиште	6	50	113	139
Сеоско туристичко домаћинство	10	28	50	63
Соба	21	21	36	52
Хостел	3	13	43	50
Хотел	3	211	336	405
Укупно:	310	847	2.035	2.447



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	225	313	453	652
Гарни хотел	2	30	43	52
Коначиште	2	23	48	69
Кућа	91	219	353	459
Одмаралиште	1	37	709	709
Преноћиште	6	50	113	139
Сеоско туристичко домаћинство	24	70	120	159
Соба	23	23	40	58
Хостел	3	13	43	50
Хотел	3	211	336	405
Укупно:	380	989	2.258	2.752



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 Бајина Башта у ревидираном периоду није донела планска документа у области туризма, што указује на то да није предузела све активности у циљу ефикасног планирања развоја туризма;
2. Општина Бајина Башта 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 Бајина Башта није спроводила инспекцијски надзор 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 Бајина Башта у ревидираном периоду није донела планска документа у области туризма, што указује на то да није предузела све активности у циљу ефикасног планирања развоја туризма

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

На основу циља, испитивали смо да ли су предузете све неопходне активности планирања у развоју туризма, односно да ли су донета прописана планска документа у овој области (план развоја јединица локалне самоуправе, програм развоја туризма, програм промотивних активности у складу са Стратегијским маркетинг планом и др.).

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

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



У складу са Законом о планском систему Републике Србије, план развоја јединице локалне самоуправе јесте дугорочни документ развојног планирања, који за период од најмање седам година усваја скупштина јединице локалне самоуправе. Законом о планском систему Републике Србије утврђено је да ће се планови развоја локалне власти донети најкасније до 1. јануара 2021. године. Општина Бајина Башта у периоду 2021–2023. године није донела план развоја јединице локалне самоуправе, јер није предузела све активности у циљу ефикасног планирања, што за последицу има да нису утврђени приоритетни циљеви развоја који се желе постићи. Представници општине наводе да План развоја општине није донет у року, односно са израдом Плана приступило се касније, а као разлоге наводе одсуство стручне консултантске подршке, као и да нису била обезбеђена новчана 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.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

Представници општине наводе да План развоја општине није донет у року односно са израдом Плана приступило се касније, а као разлоге наводе одсуство стручне консултантске подршке јер Општина није била у могућности да спроведе сама цео поступак, као и да нису била обезбеђена новчана средства.

Скупштина општине Бајина Башта донела је 26. новембра 2021. године Одлуку о изради Плана развоја општине Бајина Башта за период 2022–2029. године, као документа развојног планирања најширег обухвата и највишег значаја.

Циљ израде Плана је дефинисање визије одрживог развоја општине Бајина Башта, одређивање потенцијалних предности и развојних праваца општине и одговарајућих мера, заснованих на унапређењу свеобухватног квалитета живота грађана, подстицању убрзаног економског развоја, планском и рационалном коришћењу природних ресурса и простора, уз очување природног и културног наслеђа, обезбеђење социјалног напретка и смањење сиромаштва, пружању квалитетног образовања, здравствене заштите, социјалне и територијалне кохезије у сигурном друштву, поштујући различитости и пружајући основна права, укључујући право и једнаке могућности за све.

Приоритетне области обухваћене Планом развоја су: туризам, економски развој, друштвени развој, заштита животне средине и инфраструктурни развој.

Општина Бајина Башта закључила је 17. маја 2023. године Споразум о сарадњи за спровођење пакета подршке за израду плана развоја са Сталном конференцијом градова и општина. Споразумом је утврђено да ће се утврђене активности реализовати најкасније у року од 12 месеци од дана потписивања. Прилог Споразума је и Модел оквирног плана активности за спровођење пакета подршке за израду Плана развоја (Модел плана активности) којим је планирано да Нацрт плана развоја буде усвојен од стране општинског већа до 30. априла 2024. године, с тим што је обавезно и усвајање плана развоја од стране скупштине локалне самоуправе.

Према месечном извештају СКГО у току септембра 2023. године обављана је комуникација са представницима ЈЛС и рађена је анализа претходног стратешког документа односно Анализа Стратегије одрживог развоја општине Бајина Башта за период 2013–2023. године.

У поступку ревизије, Општина Бајина Башта је на својој интернет страни објавила позив јавности да изврши јавни увид у садржину Нацрта плана развоја општине Бајина Башта за период 2024–2031. године у периоду од 10. до 24. јула 2024. године.

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

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



Препоручујемо Општини Бајина Башта да предузме активности у циљу доношења плана развоја општине.



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



У складу са Законом о туризму, јединица локалне самоуправе доноси програм развоја туризма у складу са Стратегијом развоја туризма Републике Србије. Програм треба да садржи конкретне предлоге и смернице за развој и унапређење конкурентности туристичке понуде на територији јединице локалне самоуправе. Општина Бајина Башта није донела 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.

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.

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

Скупштина општине Бајина Башта је на седници од 20. октобра 2022. године донела Одлуку о изради Програма развоја туризма општине Бајина Башта за период 2023–2027. године. Одлуком је одређено да Туристичка организација „Тара-Дрина“ буде носилац израде Програма и за предузимање свих потребних мера ради његове реализације. Туристичка организација „Тара-Дрина“ Бајина Башта закључила је 12. децембра 2022. године Уговор о набавци услуга

²³ „Службени гласник РС“, број 86/2020



Израда програма развоја туризма општине Бајина Башта са Регионалном развојном агенцијом Златибор. Овим уговором РРА Златибор обавезује се да изради програм развоја туризма општине Бајина Башта, најкасније до 9. маја 2023. године. Анексом овог уговора уговорени рок је продужен на 1. новембар 2024. године.

Представници Општине навели су у одговору на упитник да је израда документа тренутно у трећој фази (креирање Програма развоја туризма), те како је у току израда Плана развоја општине Бајина Башта за период 2024–2031. године, и документ обрађује Туризам у оквиру Развојног правца 1 - Економски развој, Програм развоја туризма општине мора бити усаглашен са овим документом локалне политике.

Представници Општине наводе да с обзиром на то да се каснило са доношењем плана развоја, није донет ни програм развоја туризма који би требало да буде усаглашен са Планом.

Након завршетка усаглашавања, документ ће бити представљен грађанима, привредним, цивилним и политичким круговима у оквиру јавне расправе.

Општина Бајина Башта спроводи процес израде и усвајања програма развоја туризма како би дефинисала јасне циљеве, приоритете и акционе планове за унапређење туристичке понуде и управљање туристичким ресурсима на одржив начин.

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



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

Налаз 1.3: Општина Бајина Башта 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 Бајина Башта није донела програм промотивних активности у складу са Стратегијским маркетинг планом. С обзиром на то да није израђен програм промотивних активности, изостају стратешки правци за унапређење промотивних активности туризма општине. Са доношењем плана развоја општине Бајина Башта приступило се касније од предвиђеног рока, тако да су активности на изради планског документа који се тиче развоја туризма и програма промотивних активности такође у заостатку.

У складу са чланом 10 Закона о туризму, стратегијски маркетинг план доноси Влада на предлог Министарства за територију Републике Србије, у складу са којим аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе доносе своје програме промотивних активности. Стратегијски маркетинг план се доноси за период од најмање пет година.



Стратегијски маркетинг план туризма Републике Србије до 2025. године
Влада Републике Србије усвојила је 28. јануара 2021. године.

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

Општина Бајина Башта у поступку ревизије презентовала је Уговор о набавци услуга број 882/23 заведеног код Туристичке организације „Тара-Дрина“ Бајина Башта 24. октобра 2023. године, односно под бројем 076/23 од 01. новембра 2023. године, закљученог са РРА Златибор чији је предмет израда Програма промотивних активности општине Бајина Башта за период 2024–2029. године, најкасније до 15. маја 2024. године. Презентован је и Анекс наведеног Уговора од 14. маја 2024. године којим се уговорени рок продужава до 1. новембра 2024. године.

Програм треба да садржи анализу тренутног стања промотивних активности, анализу промотивних активности конкурентских општина, анализу предности и недостатака постојећих промотивних активности општине Бајина Башта, дефинисање мисије и визије, дефинисање стратешких циљева промотивних активности као и оперативни промотивни план који садржи и план комуникације са стратешким тржиштима, план туристичких производа и план брендирања општине на туристичком тржишту Србије и земљама региона.

Сврха израде програма је одређивање стратешких праваца за унапређење промотивних активности туризма општине, као и реализација стратешких циљева који су усвојени кроз План развоја општине Бајина Башта и Програм развоја туризма општине Бајина Башта.

С обзиром на то да није израђен програм промотивних активности, изостају стратешки правци за унапређење промотивних активности туризма општине.

Задатак Програма је да дефинише ресурсе и атракције општине (компаративне предности) и да их постави у заокружени, функционални и одржив систем приоритетних производа, тржишних сегмената, туристичког тржишта, промоције и дистрибуције, односа с јавношћу, брендирања и маркетинга.

Према одговору Општине, циљеви Програма су усклађени са Стратегијом развоја туризма Републике Србије и Стратегијским маркетинг планом туризма Републике Србије:

- Позиционирати општину Бајина Башта као туристичку дестинацију на домаћем и иностраном туристичком тржишту;
- повећати број домаћих и иностраних гостију и посетилаца унапређењем и максимизацијом промотивних активности и
- Успоставити и операционализовати промотивне активности на локалном, регионалном националном нивоу.

Фазе израде Програма су:

- Анализа тренутног стања промотивних активности туризма општине Бајина Башта
- Израда Програма промотивних активности општине Бајина Башта
- Израда Оперативног програма промоције на нивоу Туристичке организације „Тара-Дрина“.

У процесу анализе тренутног стања промотивних активности туризма општине Бајина Башта према одговору субјекта спроведено је следеће:

- Примарно истраживање у виду анкетног истраживања на изабраним локалитетима у општини Бајина Башта ради утврђивања профила домаћих и страних туриста, мотивације, извора инспирације за долазак у општину Бајина Башта, као и перцепције имиџа и бренда Бајине Баште као туристичке дестинације.
- Интервјуе и анкетно истраживање са запосленима у Туристичкој организацији „Тара-Дрина“ у циљу сагледавања врсте и обима промотивних активности, као и добијања додатних информација које се тичу нивоа перформанси посматраних параметара.



- Анкетно истраживање перцепције бренда са потенцијалним гостима и посетиоцима у виду анкетног истраживања током трајања Међународног сајма туризма у Београду (2024) као и путем електронског упитника који је дистрибуиран електронском поштом и путем друштвених мрежа.

Према одговору представника субјекта ревизије, израда документа је у другој фази - Израда Програма промотивних активности општине Бајина Башта. Како се израда програма врши кроз партиципативни приступ, са широким кругом актера у циљу обезбеђења успешне имплементације у пракси, а да у исто време пружи конкретне предлоге и смернице за унапређење промотивних активности у туризму општине Бајина Башта.

Програм промотивних активности општине Бајина Башта се израђује у складу са Законом о туризму Републике Србије и усаглашава са усвојеним Стратегијом развоја туризма Републике Србије за период 2016–2025. године и Стратегијским маркетинг планом туризма Републике Србије до 2025. године, као и са осталим планским документима нижег реда у складу са Законом о планском систему Републике Србије.

Како је у току израда Плана развоја општине Бајина Башта за период 2024–2031. године, документ обрађује туризам у оквиру Развојног правца 1 - Економски развој, представници наводе да Програм развоја туризма општине мора бити усаглашен са овим документом локалне политике, док Програм промотивних активности општине Бајина Башта мора бити усаглашен са оба наведена документа. С обзиром на то да се каснило са доношењем плана развоја онда ни пратећа акта која би требало бити у складу са планом нису донета.



Препоручујемо Општини Бајина Башта да предузме активности у циљу доношења програма промотивних активности.

ЗАКЉУЧАК 2: Општина Бајина Башта 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 Бајина Башта 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 Бајина Башта 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 Бајина Башта нису реализоване све активности у области туризма дефинисане планским документима



Општина Бајина Башта донела је Стратегију одрживог развоја општине Бајина Башта за период од 2013. до 2023. године, која садржи 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 општини Бајина Башта 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 нереализације активности које су предвиђене планским документима наводе: нерешене имовинско-правне односе, пројекте који нису предвиђени у плану јавних инвестиција општине Бајина Башта, као и средства која нису планирана у буџету општине.

Општина Бајина Башта донела је Стратегију одрживог развоја општине Бајина Башта за период од 2013. до 2023. године.

Стратегија је рађена са циљем да уведе интегрисани систем планирања који обухвата сва битна питања локалне заједнице (економију, заштиту животне средине, социјалну инклузију, општу друштвену информисаност, итд.). Као најважнија стратегија, Стратегија развоја локалне заједнице укључује све смернице, циљеве и мере релевантне за све секторе, стварајући услове за реализацију или развој других планова на локалном нивоу.

Значајни део привредних активности обавља се у сектору туризма, пре свега на подручју Националног парка Тара.

SWOT анализа указује на реалне снаге и развојне могућности са једне стране и слабости и препреке, са друге стране, које општина Бајина Башта треба да узме у обзир при дефинисању својих развојних циљева и приоритета у периоду 2013–2023. године.

У swot анализи као слабости у области локалне економије наведен је мали број категорисаних смештајних капацитета у сеоским домаћинствима и развој руралног туризма сконцетрисан на малом броју локалитета.

У оквиру сумарне swot анализе као слабост, између осталог наведен је недостатак планских докумената, а као шанса опредељење за одрживи (плански) туризам.

Код анализе развојних могућности наводи се висок потенцијал за развој туризма а као ограничења развоја непостојање стратешких развојних докумената или одсуство њихове примене.

Визија општине је „Бајина Башта, башта из бајке испод Таре на Дрини“.

У Стратегији је наведено да је Бајина Башта 2023. године важан туристички центар у Србији, препознатљив у Европи, базиран на локалним ресурсима, са очуваном животном средином, без дивље градње са регулисаним управљањем отпадом и пречишћавањем отпадним вода са развијеним предузетништвом и пољопривредом окренутој преради и производњи здраве хране, са развијеном инфраструктуром добро повезана са регионалним центрима. Бајина Башта 2023. године је заједница људи са једнаким могућностима, солидарна, која брине о угроженима, са позитивним демографским трендом, стручно оспособљеним становницима и развијеним



партнерством.

Сагласно Стратегији прва приоритетна област је развој локалне економије.

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

Јачање сарадње и координације са другим туристичким организацијама у кластеру Западна Србија у дефинисању заједничког туристичког производа је активност која се континуирано спроводи.

Организовање самосталне туристичке организације је реализована активност.

Туристичка организација „Тара - Дрина“ је установа, која је основана од стране Општине Бајина Башта.

Јачање сарадње локалних актера

Кроз своје активности, туристичка организација јача сарадњу са актерима у локалном туризму. Сарадња се, између осталог, огледа и у заједничким сајамским наступима, обједињеној промоцији, организовању заједничких манифестација.

Спровођење различитих видова едукације неопходних за квалитетне туристичке услуге је реализована активност.

У претходним годинама спроведене су едукације које су за циљ имале подизање квалитета туристичке услуге, почевши од едукација из маркетинга и односа са јавношћу па до самог пружања услуга у домаћој радиности и приватном смештају. Последња едукација која је одржана односила се на функционисање система Е-туриста и обуку везано за коришћење ваучера.

Подршка формирању и раду удружења пружаоца услуга у туризму није реализована активност.

Према одговору Општине, у неколико наврата било је покушаја да се формира удружење пружаоца услуга у туризму али удружење није и формално организовано.

Обука чланова сеоских домаћинстава за пружање туристичко-угоститељских услуга

Према одговору представника субјекта ревизије у претходним годинама спроведене су едукације које су за циљ имале подизање квалитета туристичке услуге. Туристичка организација „Тара-Дрина“ Бајина Башта и Регионална развојна агенција „Златибор“ у јулу 2022. и марту 2023. године организовале су обуку за пружаоце угоститељских услуга у сеоским туристичким домаћинствима и објектима домаће радиности у Бајиној Башти.

Представници Општине наводе да је веома мали број правих сеоских домаћинстава која се баве туризмом, углавном су то породичне бизниси у смислу изнајмљивања викендица и апартмана.

Израда Стратегије развоја туризма је делимично реализована активност.

До 2016. године ово подручје је имало важећи Мастер план развоја туризма. Тренутно је у изради програм развоја туризма.

Успостављање партнерстава са локалним удружењима на промоцији и коришћењу туристичких потенцијала Општине је активност која се континуирано спроводи тако што удружења имају подршку у активностима које се тичу туризма.

Попис и регистрација свих смештајних капацитета је делимично реализована активност јер је у питању континуиран процес. У оквиру туристичке организације постоји



евиденција смештајних капацитета. Субјектима се упућују позиви да се категоризују и своје пословање ускладе са Законом.

Враћање на коришћење рибарског подручја реке Дрине у надлежност локала није реализована активност јер није у надлежности локалне самоуправе.

Успостављање услуге online booking-a и продаје није реализована активност.

Представници субјекта ревизије наводе да је идеја била да се у оквиру сајта туристичке организације успостави систем онлајн букинга и продаје капацитета, међутим таква операција је превише захтевна а и не постоји довољно интересовање за ову врсту услуге. Издаваоци смештаја свакако ређе користе глобалне мреже типа Booking. На сајту Туристичке организације „Тара-Дрина“ постоји простор где се рекламирају категорисани издаваоци смештаја из општине Бајине Баште.

Евидентирати све који издају смештај у циљу ефикаснијег система наплате боравишне таксе је делимично реализована активност.

Увођењем система Е-туриста и променом начина наплате боравишне таксе десио се велики наредак. Међутим и даље велики број издаваоца смештаја послује у сивој зони.

Финансирање учешћа на локалним и међународним туристичким сајмовима је активност која се континуирано спроводи.

Туристичка организација „Тара-Дрина“ годинама наступа на више сајмова (Београдски, Новосадски, сајам у Нишу, Бањој Луци, Крагујевцу и др.) и на појединим конференцијама и промоцијама. Поред тога промотивне материјале дестинације пласирају се и кроз наступе Туристичке организације Србије и Туристичке организације регије Западна Србија на сајмовима.

Израда промотивног материјала о туристичкој понуди је реализована активност тако што су штампани проспекти, промотивне кесе, фасцикле и брошуре за промоцију различитих активности у општини.

Успостављање понуде сувенира базираних на традицији и подручју је реализована активност.

Туристички инфо центар у Бајиној Башти обухвата сувенирницу где је успостављена понуда сувенира базираних на традицији и подручју. Сувенирница у оквиру Инфо центра била је место где су своје радове и производе пласирали бројни бајинобаштански предузетници, занатлије, уметници и слично као и место где су се могле видети књиге о историји, традицији и култури овог краја.

Већа промоција манифестација: Дринска регата, Мост Фест, Дани Раче и др. је реализована активност

Туристичка организација „Тара-Дрина“ има своје странице и налоге на facebook, instagramu, twitteru, youtube. Осим страница које директно администрирају запослени у туристичкој организацији радило се и на промоцији путем других промотивних страна које имају велики број пратилаца, а са којима је успостављена вишегодишња сарадња.

Координација постоји и са Туристичком организацијом Србије и Туристичком организацијом регија Западна Србија па и кроз њихове онлајн канале промовишу се активности и садржаји са дестинације Бајина Башта. Такође се остварује комуникација и дељење садржаја са локалним туристичким организацијама.

Информације се пласирају и на Tripadvisor јер се на њему страни туристи у великом мери информишу о дестинацији, планирају путовања и остављају своје коментаре и утиске. На



Трипадвајзеру највећи део информација пласирају се путем странице објекта која је отворена за Туристички инфо центар и сувенирницу.

Званични сајт www.taradrina.com пружа информације о Бајиној Башти, активностима које можете упражњавати, о хотелима, ресторанима и кафе баровима у Бајиној Башти и био је извор за већи број информација које су пласиране у медијима, а посебно оним који промовишу туризам, природне лепоте и културно наслеђе.

Други сајт који уређује Сектор за развој, промоцију и информативну делатност Туристичке организације „Тара-Дрина“ је www.regata.rs и он је у потпуности посвећен манифестацији Дринска Регата. На овом месту налазе се информације које су везане за Регату, програми, упутства, фотографије и др.

Креирање нових манифестација је реализована активност.

Значајан део активности у Туристичкој организацији „Тара-Дрина“ је рад на планирању, промоцији и реализацији манифестација које организује установа као и подршка у реализацији манифестација чији организатор није Туристичка организација „Тара-Дрина“, а од значаја су за туризам општине Бајина Башта. Неке од нових манифестације које су креиране током година су: Тирилична баштина, Породична бициклијада, Тирилична бициклијада, Сабор ловаца на Тари, Бајна зима, Башта фест, Трибалион, Тара Ултра Аутдор фест.

Формирање и континуирано ажурирање базе података туристичке понуде и формирање веб портала туристичке понуде општине су реализоване активности.

Званични сајт www.taradrina.com који пружа бројне информације о Бајиној Башти, активностима које туристи могу упражњавати, о хотелима, ресторанима и кафе баровима у Бајиној Башти, био је извор за већи број информација које су пласиране у медијима, а посебно оним који промовишу туризам, природне лепоте и културно наслеђе. Поред објављивања вести на овом сајту током године врши се ажурирање и других информација које су везане за туристичку понуду Бајине Баште. Представници субјекта наводе да се посебно труде да на овај начин представе нове садржаје и промовишу категорисани смештај на дестинацији. Поред званичног сајта туристичке организације постоји и сајт који је посвећен манифестацији Дринска регата. Поред сајтова, туристичка организација има и своје званичне налоге на друштвеним мрежама које садрже информације о туристичкој понуди.

Израда маркетинг плана општине Бајина Башта није реализована активност.

Подршка изградњи неопходне туристичке инфраструктуре (путеви, угоститељски објекти, смештајни капацитети, инфо-центри) је делимично реализована активност која се континуирано спроводи али је неопходан даљи наставак подршке изградњи туристичке инфраструктуре.

Уређење ушћа реке Раче у Дрину

Према одговору представника субјекта ревизије, Туристичка организација „Тара-Дрина“ је део простора који јој је дат на управљање у зони излетишта Рача опремила мобилијаром, а Општина Бајина Башта је спроводила пројекат везан за уређење корита реке Раче.

Суфинансирање изградње и адаптације објеката у домаћој радиности за смештај туриста није реализована активност.

Унапређење и одржавање туристичке сигнализације је активност која се континуирано спроводи.



Успостављање мреже сувенирница и продајних простора локалних производа је делимично реализована активност.

Отворена је сувенирница у оквиру Туристичког инфо центра Бајина Башта у оквиру које се продају и локални производи. Такође, део локалних производа се продаје и у инфо центрима Националног парка Тара.

Изградња нових и редовно одржавање постојећих забавно рекреативних стаза (пешачке стазе и бициклистичке стазе, видиковци)

Према наводима представника Општине спровођене су активности на изградњи и одржавању пешачких и бициклистичких стаза, као и видиковаца на територији Националног парка Тара (Бањска стена, Ослуша, Сјенич, Врла Рипа, Зеленика, Капија Подриња и др.).

Дефинисање локалитета, изградња инфраструктуре и успостављање услуга за екстремне спортове (слободно пењање, параглајдинг, кањонинг и сл) није реализована активност.

Преуређење напуштених објеката у туристичке сврхе (сеоске школе и домови)

Представници Општине као пример преуређења објеката школа које више не раде у туристичке сврхе наводе реконструкцију старе школе у Рачи за потребе изградње комплекса Дома ћирилице са првим српским Музејом ћирилице и реконструкцију старе школе у Растишту за потребе модерног планинарског Дома.

Понтонска плажа на језеру Заовине није реализована активност.

Постојала је идеја да се на језеру Заовине изради понтонска плажа слична као и на језеру Перућац, међутим језеро Заовине је реверзибилна акумулација и самим тим има нагле и велике промене нивоа воде па није могуће постављање плутајућег објекта близу обале.

Марина на Перућцу и нова понтонска плажа је делимично реализована активност.

Кроз суфинасирање од стране министарства надлежног за послове туризма изграђен је део нове понтонске плаже на језеру Перућац.

Креирања рибарског села Перућац у функцији развоја туризма и рибарства није реализована активност.

У оквиру уређења приобаља Дрине представници Општине наводе да се спроводе континуиране активности. Један од примера је уређење платоа на обали реке код „Кућице на Дрини“.

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

Ажурирање постојећих стратегијских мастер планова

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

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



Припрема и усвајање локалних програма за развој туризма

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

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

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

У Програму развоја туризма туристичке регије Западна Србија за период од 2020. до 2025. године као неки од кључних инвестиционих пројеката од значаја за развој туризма до 2025. године у општини Бајина Башта су наведени: пројектовање и изградња гондоле Перућац–Горушице–Митровац; изградња аква парка Бајина Башта; изградња и опремање трга и коначишта са инфо-центром на Калуђерским Барама; изградња марине на језеру Перућац. Према одговору представника субјекта ревизије нису реализоване наведене активности.

Представници Општине као неке од разлога нереализације активности које су предвиђене планским документима наводе: нерешене имовинско-правне односе, да пројекти нису предвиђени у плану јавних инвестиција општине Бајина Башта, као и да средства нису планирана у буџету општине.

Такође, као један од пројеката које је дефинисан Програмом јесте уређење и постављање нове подлоге на спортским теренима, комплетна реконструкција фудбалског стадиона са тартан стазом и пратећим садржајима у оквиру Спортско-рекреативног центра „Браћа Милутиновић“ Бајина Башта. Представници субјекта ревизије наводе да су спроведене следеће активности: на кошаркашком терену у Спортско-рекреативном центру „Браћа Милутиновић“ постављена је подлога и извршена санација дела трибина; извршена набавка и уградња рефлектора за помоћно фудбалско игралиште; изграђена теретана на отвореном, извршена санација кућица за судије и играче на фудбалском терену, изграђено дечије игралиште са опремом. У августу 2023. године потписан је Уговор о донацији за изради пројектне документације за изградњу спортско-рекреативног комплекса са мултифункционалним објектом.

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



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



Општина Бајина Башта није донела Акционе планове на основу којих се врши имплементација Стратегије одрживог развоја општине Бајина Башта за период 2013–2023. године, као ни План мониторинга и евалуације, како је предвиђено Стратегијом, па самим тим није сачињен ни извештај о реализацији Стратегије и Акционог плана. Није формиран Савет за развој који би био задужен за вршење мониторинга и евалуације, као и за давање препорука за евентуално ажурирање Стратегије. Услед изостанка извештавања, изостало је праћење спровођења документа јавне политике, као и мерење доприноса постигнутих показатеља на нивоу стратешких циљева.

У Стратегији одрживог развоја општине Бајина Башта за период 2013–2023. године наведено је следеће:

„Процес мониторинга обавезан је део имплементације Стратегије као и израда редовних годишњих извештаја органа који спроводе мониторинг. Годишњи извештаји треба да укључују све квалитативне и квантитативне информације везане за имплементацију Стратегије, укључујући финансијске расходе за сваку меру и мониторинг табеле са индикаторима излаза и резултата, такође за сваку меру.

Процес евалуације одвијаће се током целокупног трајања Стратегије. Процесом континуираног оцењивања (евалуације) Стратегије оцењиваће се напредак у њеној имплементацији, испитивати могућности за њено унапређење, анализирати препоруке за промене у програму, као и припремати елементи за средњорочни преглед (евалуацију) и ex post (накнадну) евалуацију.

Одговорност Општинске управе Бајина Башта је израда детаљног Плана мониторинга и евалуације на основу индикатора одрживости дефинисаних у Стратегији.

Мониторинг Стратегије је потребно вршити најмање једном годишње, док је процес евалуације потребно вршити најмање једном у четири године.

Скупштина општине ће формирати Савет за развој који је задужен за вршење мониторинга и евалуације, као и за давање препорука за евентуално ажурирање Стратегије и дефинисање смерница за израду нове Стратегије.

Имплементација Стратегије развоја општине Бајина Башта вршиће се на основу четворогодишњих акционих планова, које доноси Општинско веће. Донети Акциони планови ће се проверавати и ажурирати једном годишње. Председник Општине, подноси Скупштини Општине извештај о реализацији Стратегије једном у две године.

Овлашћује се Општинско веће општине Бајина Башта да донесе четворогодишње Акционе планове, План мониторинга и евалуације.

Овлашћује се Председник општине Бајина Башта да у сарадњи са Општинском управом – Канцеларијом за локални економски развој спроводи координационе активности на реализацији Стратегије“.

Општинска управа у периоду важења Стратегије није израдила ниједан извештај о праћењу остваривања Стратегије.

Општина Бајина Башта није донела Акционе планове на основу којих се врши имплементација Стратегије одрживог развоја општине Бајина Башта за период 2013–2023. године, као ни План мониторинга и евалуације исте, па самим тим није сачињен ни извештај о реализацији Стратегије и Акционог плана.



Није формиран Савет за развој који би био задужен за вршење мониторинга и евалуације, као и за давање препорука за евентуално ажурирање Стратегије.

Општина Бајина Башта закључила је 17. маја 2023. године Споразум о сарадњи за спровођење пакета подршке за израду плана развоја општине са сталном конференцијом градова и општина. Према месечном извештају СКГО, у току септембра 2023. године сачињена је анализа претходног стратешког документа, тј. Анализа Стратегије одрживог развоја општине Бајина Башта за период 2013–2023. године.

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 Бајина Башта да прати и извештава о спровођењу активности у области туризма дефинисаних планским документима.

ЗАКЉУЧАК 3: *У ревидираном периоду, Општина Бајина Башта није спроводила инспекцијски надзор 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: у којој мери је туристичка инспекција спроводила инспекцијски надзор над применом Закона о угоститељству (надзор у делу наплате и уплате боравишне таксе у буџет јединице локалне самоуправе, надзор над нерегистрованим субјектима односно угоститељима који пружају услуге смештаја без извршене категоризације); да ли је Општина Бајина Башта 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 Бајина Башта.

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

Налаз 3.1: Општина Бајина Башта у ревидираном периоду није спроводила инспекцијски надзор 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 општини Бајина Башта није вршен инспекцијски надзор од стране локалног туристичког инспектора, јер Општина није предузела све активности како би обезбедила да спроводи 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.

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 објекта 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.

Општина Бајина Башта презентовала је План инспекцијског надзора туристичког инспектора за 2021. годину, у коме се наводи да је сврха спровођења инспекцијског надзора обезбедити примену прописа који регулишу пружање услуга у области туризма, смањење сиве економије у области туризма и повећање прихода у буџету увођењем пословних субјеката у легалне токове, наплатом боравишне таксе и др. У 2021. години планирана је контрола обрачуна, наплате и уплате боравишне таксе; откривање и сузбијање нелегалног рада, редовна контрола евиденције гостију у угоститељским објектима за смештај и др.

У ревидираном периоду, у општини Бајина Башта, није вршен инспекцијски надзор од стране локалног туристичког инспектора над применом Закона о угоститељству.

Представници Општине навели су да је радно место туристичког инспектора било упражњено од јануара 2021. године до децембра 2023. године када је једно лице засновало радни однос на неодређено време на том радном месту. Запослено лице је привремено спречено за рад почев од 9. јануара 2024. године. Наводе да у одељењу за инспекцијске послове није било



запослених који су могли радити по овлашћењу послове туристичког инспектора, из разлога великог обима послова који обављају, углавном по два реферата.

Према наводима Министарства, на територији општине Бајина Башта извршен је један инспекцијски надзор над нерегистрованим субјектима у 2023. години од стране републичког туристичког инспектора.

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“.

Према наводима Министарства током 2021. и 2022. године републички туристички инспектори нису вршили надзор у делу наплате и уплате боравишне таксе у општини Бајина Башта. На територији општине Бајина Башта, републички туристички инспектори извршили су четири инспекцијска надзора наплате и уплате боравишне таксе у 2023. години.

На основу достављених информација Општине, постоје угоститељи који пружају услуге смештаја без извршене категоризације односно угоститељи који нису евидентирани у систем Е-туриста. Према подацима Општине од 838 угоститељских објеката који се рекламирају на сајтовима booking.com, tara.rs, selo.rs, tara-planina.com и drina-reka.com њих 727 односно 87% није извршило категоризацију и није евидентирано 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 Бајина Башта 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.

У Нацрту плана развоја општине Бајина Башта за период 2024–2031. године наведено је да је током 2023. године на територији општине Бајина Башта остварено преко 280.000 ноћења што представља успех и поред још увек великог броја непријављених гостију који борава у некатегорисаном смештају.

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



Препоручујемо Општини Бајина Башта 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 Бајина Башта 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 Бајина Башта 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 услуге 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 података²⁴, на основу података о дужини боравка корисника услуга смештаја, о праву на умањење или ослобађање од плаћања боравишне таксе, преко ЦИС-а се врши укупан обрачун задужења боравишне таксе сваког првог у месецу за претходни месец. Потврђивање извршене уплате обрачунатог задужења боравишне таксе врши се преко ЦИС-а. Изузетно, обрачун и потврђивање извршене уплате боравишне таксе не врши се за угоститеља који као физичко лице пружа услуге смештаја у објектима врсте кућа, апартман, соба и сеоско туристичко домаћинство.

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

²⁴ „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 Бајина Башта донела је одлуку о висини боравишне таксе 10. октобра 2019. године која се примењивала у ревидираном периоду. Утврђена је висина боравишне таксе коју плаћа корисник услуге смештаја у износу од 110,00 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 аналитике, само за угоститеље и угоститељске објекте који се налазе на њеној територији.

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

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

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

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

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



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

Уредбом о највишем и најнижем износу боравишне таксе²⁵, 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 плаћања²⁶ (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 динара²⁷.

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

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

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

²⁵ „Службени гласник РС“, бр. 44 /13 и 132/14

²⁶ „Службени гласник РС“, бр. 47 /19, 51/19

²⁷ 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.



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 Бајина Башта, одељење за послове финансија, 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.

У поступку ревизије Општина је презентовала Измене и допуне правилника о организацији и систематизацији радних места из августа 2024. године којима је једном запосленом лицу у опису послова одређено да контролише наплату боравишне таксе за категорисана правна лица. Представници општине као разлоге зашто није вршена контрола у претходном периоду наводе да није било задужено лице за ову врсту послова.

Општина Бајина Башта је у поступку ревизије успоставила евиденцију 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. Овако сачињену евиденцију Општина је доставила Републичкој туристичкој инспекцији у Ужицу. У пропратном акту Општине наводи се да је на основу документације којом располажу утврђено да поједини обвезници боравишне таксе са територије општине не измирују своје обавезе. У прилогу је достављен преглед из ког се виде задужења у Е-туриста, плаћање такође по евиденцији из Е-туриста и плаћање по изводима уплатног рачуна (из ког се види да постоје неизмирене обавезе по основу боравишне таксе). Општина је упутила документацију како би туристичка инспекција предузела мере из своје надлежности и о њима је обавестила. Општина је наставила да води евиденцију и за 2024. годину.

Према достављеним подацима Општине од 23. августа 2024. године, а на основу успостављене евиденције, укупан дуг за боравишну таксу за правна лица износи 1.071.915 динара.

Општина Бајина Башта 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 опоми 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 пореског дуга, Општинска управа општине Бајина Башта ће отпочети поступак принудне наплате доношењем решења о принудној уплати из средстава на рачуну, покретних ствари, непокретности, готовог новца и хартијама од вредности, новчаним и неновчаним потраживањима пореског обвезника.

Општина је доставила преглед опомена. Према достављеним подацима Општина је у децембру 2023. године упутила 55 опомена у износу укупног дуга од 535.501,91 динара. Према



достављеним подацима од 17. маја 2024. године уплаћено је по опоменама укупно 183.903,33 динара. Слање опомена је довело до повећања наплате и смањења укупних потраживања.

У претходном периоду за обавезе по основу боравишне таксе које нису плаћене у остављеном року у опомену, Општина није покретала поступак принудне наплате.

Према достављеним подацима Општина је у септембру 2024. године упутила 47 опомена у износу укупног дуга од 399.680,79 динара.

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

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

Година	Наплаћена боравишна такса од физичких лица	Наплаћена боравишна такса од правних лица	Укупно у РСД
2021	607.897,38	8.012.590,00	8.620.487,38
2022	731.518,00	9.990.530,00	10.722.048,00
2023	975.067,81	9.053.440,00	10.028.507,81
Укупно	2.314.483,19	27.056.560,00	29.371.043,19

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 29 милиона динара.



Препоручујемо Општини Бајина Башта 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 Бајина Башта 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 Бајина Башта 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 Бајина Башта презентовала је Решења о образовању комисија за категоризацију објеката за смештај у домаћој радиности од 17. јуна 2021. године и 22. фебруара 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 анализе.



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 аналитике, 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 аналитике, 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 аналитике, 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 Бајина Башта у 2021. години донето је 161 решење о категоризацији угоститељских објеката, у 2022. години донето је 133 решења о категоризацији угоститељских објеката док је у 2023. години донето 157 решења о категоризацији угоститељских објеката.

Према подацима из система Е-туриста, Општина Бајина Башта није поступила по свим захтевима поднетим од стране угоститеља за категоризацију угоститељских објеката, односно у поступку ревизије утврђено је да у систему постоји 24 нерешена 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 и за угоститеље и за запослене, као и велики број захтева за категоризацију угоститељских објеката а један запослени на наведеним пословима.

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; донето једно решење на основу више захтева; захтев је у систему у статусу „одбачен“ а у донетом решењу се наводи да се поступак обуставља; није донето или није донето у прописаном року решење о обустављању поступка иако је угоститељ преко свог налога означио „одустани од захтева за категоризацију“; поједина решења нису приложена кроз систем; у решењима није наведено да је службеним путем извршен увид у податке о власништву угоститеља, нити је достављен доказ о власништву кроз систем; обавештења у смислу члана 59. Закона о општем управном поступку нису достављена угоститељима кроз систем, на прописан начин; након истека рока за допуну документације нису донета решења о одбацивању; нетачно се констатује у решењу да је странка власник иако је сувласник објекта, није приложена сагласност сувласника; кроз систем су приложена решења која нису потписана од стране овлашћених лица; у предметима постоје секције које попуњава комисија за категоризацију а које нису попуњене кроз систем; угоститељ поднео захтев за врсту објекта кућа а решење је донето за сеоско туристичко домаћинство; у решењу је констатовано да је угоститељ власник објекта иако је доставио да је сувласник и сагласност сувласника; у решењу о категоризацији констатовано је да се ради о обнови категоризације иако се кроз систем не види да је то случај.

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 Србије²⁸ утврђују се услови и начин доделе и коришћења средстава за подстицање развоја домаћег туризма спроводи се кроз доделу ваучера за субвенционисано коришћење угоститељских услуга смештаја, на територији Републике Србије, у трајању од најмање пет ноћења, изван места пребивалишта корисника ваучера.

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

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

²⁸ „Службени гласник РС“ бр. 119/2023



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 Србије²⁹ 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 започела предузимање активности на отклањању неправилности тако што је поступала по захтевима који нису били решени.



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

Налаз 3.4: Подручје општине Бајина Башта 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 Бајина Башта 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.

²⁹ „Службени гласник РС“, број 10/2024



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 места³⁰, 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 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.

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 објект налази.

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

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

³⁰ „Службени гласник РС“, број 41/2022



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 грађана³¹, приходима од угоститељских услуга сматрају се приходи које физичко лице сагласно законима којима се уређују угоститељство и туризам оствари од пружања угоститељских услуга у угоститељском објекту домаће радиности и објекту сеоског туристичког домаћинства, у периоду до 30 дана.

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

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

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

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

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

Правилником о условима, критеријумима и елементима за опорезивање прихода по основу пружања угоститељских услуга³², 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 лежајева, за највише 30 корисника услуга.

³¹ „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.

³² „Службени гласник РС“, број 45/2019



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 Бајина Башта у ревидираном периоду није поднела захтев за категоризацију туристичког места.

У поступку ревизије Општина Бајина Башта је навела да ће захтев за категоризацију туристичког места Бајине Баште бити поднет у наредном периоду.

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 Бајина Башта 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 Србији³³

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

³³ 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.	Д о 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.	Н о ћ е њ а					
	Укупно	Индекс	Домаћи	Индекс	Страни	Индекс
Планински центри	2.819.429	100,7	2.292.806	96,6	526.623	123,2
Златибор	1.096.979	162,8	843.438	161,9	253.541	166,0
Копаоник	589.907	100,8	455.030	98,1	134.877	111,4
Тара	258.185	142,0	242.736	142,1	15.449	140,4
Мокра гора	25.359	77,6	18.169	73,1	7.190	91,7
Дивчибаре	200.331	171,5	187.597	170,2	12.734	192,1
Фрушка гора	215.441	118,9	148.662	105,8	66.779	164,3
Златар	85.826	96,7	81.692	94,8	4.134	165,2
Рудник	25.587	416,9	24.997	622,4	590	27,8
Стара планина	51.598	85,2	44.996	83,2	6.602	101,8
Гоч	100.863	168,2	99.103	168,9	1.760	136,8
Голија	10.638	113,6	10.110	111,1	528	202,3

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

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

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