



ГЛАВНА СЛУЖБА
ЗА РЕВИЗИЈУ ЈАВНОГ СЕКТОРА
РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

Република Српска
78000 Бања Лука
Владике Платона бб
Тел: +387(0)51/493-555
Факс: +387(0)51/493-556
е-mail: revizija@gsr-rs.org



Извјештај ревизије учинка
УПРАВЉАЊЕ ТУРИСТИЧКИМ ОРГАНИЗАЦИЈАМА

Број: РУ 002-22

Бања Лука, октобар 2023. године

САДРЖАЈ

ЗАКЉУЧАК РЕВИЗИЈЕ	1
ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА	2
ПРЕДГОВОР	3
РЕЗИМЕ	5
1. УВОД	7
1.1. Позадина и мотиви ревизије.....	7
1.2. Предмет ревизије и ревизијска питања	9
1.3. Дизајн и методолошки оквир ревизије	10
1.3.1. Обим и ограничења ревизије.....	10
1.3.2. Извори ревизијских доказа	11
1.3.3. Методе прикупљања и анализе ревизијских доказа	12
1.3.4. Критеријуми ревизије	13
1.4. Садржај и структура извјештаја	13
2. ОПИС ПРЕДМЕТА РЕВИЗИЈЕ	15
2.1. Карактеристике предмета ревизије	15
2.2. Институционалне улоге, надлежности и одговорности	15
2.3. Правна регулатива карактеристична за подручје и предмет ревизије .	16
3. НАЛАЗИ	18
3.1. Претпоставке за ефикасно управљање туристичким организацијама .	18
3.1.1. Регулаторни оквир у функцији ефикасног управљања туристичким организацијама	18
3.1.2. Организационе претпоставке за рад туристичких организација.....	21
3.2. Управљање туристичким организацијама.....	24
3.2.1. Процес планирања у туристичким организацијама	24
3.2.2. Праћење реализације планова туристичких организација	26
3.2.3. Процес извјештавања у туристичким организацијама	28
3.3. Координација и надзор над радом туристичких организација.....	29
3.3.1. Надзор над радом туристичких организација	29
3.3.2. Координација рада институција у систему.....	32
4. ЗАКЉУЧЦИ	35
5. ПРЕПОРУКЕ	38
6. ПРИЛОЗИ УЗ ИЗВЈЕШТАЈ	41

ЗАКЉУЧАК РЕВИЗИЈЕ

„УПРАВЉАЊЕ ТУРИСТИЧКИМ ОРГАНИЗАЦИЈАМА“

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске је, на основу Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске, а у складу са ISSAI стандардима ревизије, провела ревизију учинка „Управљање туристичким организацијама“.

Сврха ове ревизије учинка је да испита ефикасност управљања туристичким организацијама у циљу остварења њихове основне функције – унапређења промоције туризма Републике Српске.

Овом ревизијом учинка обухваћено је Министарство трговине и туризма, Туристичка организација Републике Српске, туристичке организације градова/општина и то: Туристичка организација Бања Лука, Туристичка организација града Источно Сарајево, Туристичка организација Требиње, Туристичка организација Вишеград, Туристичка организација Теслић и Спортско-туристичка организација Станари, те јединице локалне самоуправе које су оснивачи туристичких организација из ревизорског узорка (Град Бања Лука, Град Источно Сарајево, Град Требиње, Општина Вишеград, Општина Теслић и Општина Станари). Ревизија обухвата временски период од пет године, у периоду од 2018. до 2022. године. Резултати ревизије су приказани у овом Извјештају.

Проведена ревизија је показала да се туристичким организацијама не управља на ефикасан начин, што онемогућава да промоција туризма оствари значајније резултате.

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске је, у складу са одредбама Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске, доставила Нацрт извјештаја Министарству трговине и туризма, туристичким организацијама и јединицама локалне самоуправе обухваћеним овом ревизијом. Примједби на Нацрт извјештаја није било.

Коначан извјештај је достављен свим институцијама којим се, у складу са Законом о ревизији јавног сектора Републике Српске, овакав извјештај треба упутити. Извјештај ће бити доступан јавности путем интернет странице Главне службе за ревизију јавног сектора Републике Српске, www.gsr-rs.org.

Извјештај садржи препоруке упућене Влади Републике Српске, односно Министарству трговине и туризма, туристичким организацијама и јединицама локалне самоуправе. Имплементацијом ових препорука могуће је унаприједити управљање туристичким организацијама.

Главни ревизор је донио Одлуку да се проведе ова ревизија учинка. Ревизију је провео ревизорски тим у саставу мр Бојан Драгишић, вођа ревизорског тима и др Дијана Кременовић, члан ревизорског тима.

Главни ревизор

Јово Радукић, с.р.

ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА

РС	Република Српска
НС РС	Народна скупштина Републике Српске
Влада РС	Влада Републике Српске
МТТ	Министарство трговине и туризма
ЈЛС	Јединица локалне самоуправе
ТО	Туристичка организација
МТО	Међуопштинска туристичка организација
ЛТО	Локална (општинска/градска) туристичка организација
ТИЦ	Туристички информативни центар
ТОРС	Туристичка организација Републике Српске
УО	Управни одбор
КТ	Координационо тијело
Стратегија 2011-2020	Стратегија развоја туризма 2011-2020
Стратегија 2021-2027	Стратегија развоја туризма 2021-2027
РЗС РС	Републички завод за статистику Републике Српске
АПИФ	Агенција за посредничке, информатичке и финансијске услуге
ПУРС	Пореска управа Републике Српске
РУИП	Републичка управа за инспекцијске послове
КМ	Конвертибилна марака

ПРЕДГОВОР

Према ISSAI оквиру ревизије, ревизија јавног сектора подразумејева три врсте ревизије: ревизију финансијских извјештаја, ревизију усклађености и ревизију учинка.¹

Ревизије учинка које проводе врховне ревизорске институције су независна, објективна и поуздана испитивања владе, владиних и других институција јавног сектора, односно програма, активности и процеса у надлежности владе и владиних институција у погледу економичности, ефикасности и ефективности. Принципи економичности, ефикасности и ефективности могу се дефинисати на сљедећи начин:²

- Принцип економичности подразумејева свођење трошкова ресурса на најмању могућу мјеру. Коришћени ресурси требају бити на располагању правовремено, у одговарајућој количини и уз одговарајући квалитет те по најбољој цијени.
- Принцип ефикасности подразумејева најбоље могуће искоришћавање расположивих ресурса. Везан је за однос коришћених ресурса и излазних вриједности остварених у погледу количине, квалитета и рокова.
- Принцип ефективности односи се на испуњавања постављених циљева и постизање предвиђених резултата.

Поред термина ревизија учинка, у теорији и пракси ревизије појављују се и други термини, као ревизија успјеха/успјешности, ревизија економичности, ефикасности и ефективности (ревизија ЗЕ) и ревизија вриједности за новац. Поменути термини у ревизијској терминологији суштински имају исто значење.

У основи, ревизијом учинка даје се одговор на сљедећа питања:

- Да ли се раде прави послови;
- Да ли се послови раде на прави начин.

Ревизија ефективности даје одговор на питање да ли се раде прави послови, а ревизија економичности и ефикасности да ли се послови раде на прави начин.

„Основни циљ ревизије учинка је промоција економичности, ефикасности и ефективности. Она такође доприноси одговорности и транспарентности.“ ISSAI 300

Мандат ревизије учинка по правилу је регулисан законом који третира ревизију јавног сектора. Правни основ за провођење ревизије учинка садржан је у одредбама Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске. У одредбама Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске регулисано је да је Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске обавезна да врши:

- Финансијску ревизију;
- Ревизију учинка;
- Друге специфичне ревизије.

¹ ISSAI 100 параграф 22

² ISSAI 300 параграф 11

У дијелу који се односи на ревизију учинка Закон о ревизији јавног сектора Републике Српске регулише сљедеће:

Главна служба за ревизију, у складу са овим законом и стандардима ревизије за јавни сектор, спроводи ревизију учинка, а на основу надлежности из члана 13. овог закона.

Ревизија учинка је активност Главне службе за ревизију која подразумева испитивање активности, програма и пројеката у надлежности Владе Републике Српске и институција јавног сектора у погледу економичности, ефикасности и ефективности.

Резултате ревизије учинка Главна служба за ревизију презентује посредством коначног извјештаја о спроведеној ревизији учинка.

Влада и ревидиране институције обавезни су да у року од 60 дана од дана пријема коначног извјештаја о спроведеној ревизији учинка сачине Акциони план за спровођење препорука ревизије учинка и да га доставе Главној служби за ревизију и надлежном скупштинском одбору ради праћења спровођења датих препорука.“

Одредбе закона које се односе на планирање и приступ ревизији, имплементацију ревизије, овлашћења за прикупљање података и информација и извјештавање о ревизији, примјењују се како на финансијску ревизију тако и на ревизију учинка.

Институције јавног сектора (Влада Републике Српске, министарства, владине агенције, јединице локалне самоуправе, јавна предузећа, јавне установе и други) у извршавању основних функција утврђених законима и другим прописима ангажују расположиве ресурсе (персоналне, материјалне, финансијске и друге).

Институције јавног сектора које извршавају повјерене им функције имају јавну одговорност за свој рад према Народној скупштини Републике Српске и јавности уопште. Јавна одговорност подразумева да Народна скупштина Републике Српске и јавност имају право и потребу да буду информисани о раду институција јавног сектора. Народна скупштина Републике Српске, порески обвезници и јавност испољавају интересовање да ли су ресурси које су институције јавног сектора ангажовале обављајући основне функције, укључујући и буџетска средства, коришћени уз уважавање принципа економичности, ефикасности и ефективности. На овај захтјев Народне скупштине Републике Српске и јавности одговор не може у потпуности дати финансијска ревизија, те је у циљу испуњавања захтјева Народне скупштине Републике Српске и јавности, потребна ревизија учинка. Ова ревизија ће независно и професионално утврдити да ли се институције јавног сектора приликом извршавања основних функција придржавају принципа економичности, ефикасности и ефективности.

Извјештаји ревизије учинка, као основни производ ревизијског процеса, су добра основа за промјене у организацији, начину функционисања и управљању ресурсима, затим квалитетнијим и кориснички оријентисаним услугама, као и за подизање јавне одговорности на виши ниво. Извјештаји ревизије учинка су и у функцији промовисања доброг управљања и јавности рада институција јавног сектора.

Управљање јавним сектором подразумева и унапређење ефикасности и ефективности рада јавних институција. Ревизију учинка треба посматрати као институционални инструмент управљања јавним сектором. У условима када располажемо оскудним ресурсима и када је евидентан јаз између расположивих ресурса и потреба, а посебно у условима реформи у многим сегментима и структурама јавног сектора, ревизија учинка посебно добија на значају.

РЕЗИМЕ

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске је, на основу Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске, а у складу са ISSAI стандардима ревизије, провела ревизију учинка „Управљање туристичким организацијама“.

Сврха ове ревизије учинка је да испита ефикасност управљања туристичким организацијама у циљу остварења њихове основне функције – унапређења промоције туризма Републике Српске.

Резиме налаза, закључака и препорука ове ревизије дати су у наставку.

Налази, засновани на релевантним, поузданим и довољним ревизијским доказима, показују да:

- Стратешка документа имају веома уопштен карактер при чему је изражен недостатак детаљних оперативних планова којима би се јасно дефинисали носиоци активности, временска динамика, потребни ресурси и извори финансирања, а због изостанка евалуације стратешких докумената није познато у којој мјери су предвиђене стратешке активности реализоване.
- Изостанак координисаног планског приступа и основних развојних и планских докумената (план промоције туризма, мастер планови, програм развоја туристичког производа) допринијели су неусаглашености планских активности.
- Недостатак анализа за стварним потребама људских ресурса и фокуса на промоцију туризма резултирало је чињеницом да су правилници о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста у туристичким организацијама углавном нефункционални.
- Непоуздане и непотпуне евиденције онемогућавају ефикасно планирање промоције и указују на постојање значајног простора за побољшања наплате боравишне таксе.
- Већина туристичких организација из ревизорског узорка, укључујући и Туристичку организацију Републике Српске, утрошак средства прикупљених по основу боравишне таксе је планирала и за финансирање активности које не представљају директну промоцију туризма.
- Изостанком мониторинга рада туристичких организација изостаје и анализа актуелног стања, успјешности промоције те идентификовање проблема у раду и начина за њихово превазилажење.
- Процес извјештавања карактеришу значајна кашњења, оскудан садржај извјештаја без образложења за позиције које одступају од планских величина, недостатак повезнице са плановима рада и изворима финансирања.
- Инспекцијски надзор у области туризма није био планиран и реализован у обиму и квалитету какав би био адекватан и који би на вријеме зауставио неповољне токове у овој дјелатности.
- Изостанак координације активности свих институција у систему резултирало је некоординисаним процесом планирања, реализације, мониторинга, извјештавања о проведеним активностима и постигнутим резултатима.

На основу налаза ревизије учинка утврђени су закључци. Основни закључак ове ревизије учинка је да се туристичким организацијама не управља на ефикасан начин, што онемогућава да промоција туризма оствари значајније резултате.

У складу са основним закључком утврђени су и појединачни закључци:

- Постојећа организација и претпоставке за функционисање туристичких организација у Републици Српској не обезбјеђују у потпуности ефикасно управљање у циљу унапређења промоције туризма.
- Нису успостављене поуздане и потпуне евиденције у туризму, што се одражава на планирање промоције туризма, мониторинг и евалуацију проведених активности и оцјену доприноса проведених активности туристичком промету.
- Постојећи начин функционисања обрачуна и наплате боравишне таксе не обезбјеђује самоодрживост промоције туризма као основне дјелатности туристичких организација.
- Управљање туристичким организацијама, посматрано кроз основне управљачке алате планирања, мониторинга, евалуације и извјештавања, није организовано на ефикасан начин и не обезбјеђује унапређење промоције туризма као основне дјелатности.
- Координација рада туристичких организација и других институција у области туризма није успостављена на нивоу довољном за синергијско дјеловање и унапређење промоције туризма.

На основу налаза и закључака, заснованих на релевантним, поузданим и довољним ревизијским доказима, креиране су препоруке ревизије. Препоруке су упућене Влади Републике Српске, односно Министарству трговине и туризма, туристичким организацијама и јединицама локалне самоуправе. У циљу побољшања управљања туристичким организацијама и унапређењу промоције туризма, ревизија даје сљедеће препоруке:

- Потребно је да Влада Републике Српске и Министарство трговине и туризма анализирају и на основу резултата анализе ажурирају стратешка и израде недостајућа развојна документа која су предвиђена Законом о туризму, како би се на тај начин обезбиједило активно учешће свих актера у области туризма у складу са њиховим надлежностима у циљу унапређења промоције туризма Републике Српске.
- Потребно је да Влада Републике Српске и Министарство трговине и туризма анализирају и на основу резултата анализе ускладе и гдје је потребно допуне законодавни оквир како би се на тај начин обезбиједило ефикасно управљање туристичким организацијама и унаприједиле активности промоције туризма Републике Српске.
- Потребно је да Влада Републике Српске и Министарство трговине и туризма обезбиједи координацију активности свих актера у области туризма како би се постигао синергијски ефекат и унаприједила промоција туризма Републике Српске у складу са стратешким одређењима.
- Потребно је да туристичке организације анализирају и преиспитају постојеће унутрашње организације и ускладе их са регулаторним захтјевима како би се обезбиједило ефикасно управљање и унапређење промоције туризма.
- Потребно је да туристичке организације управљачке активности проводе у складу са прописаним основним улогама и задацима, на начин који је усмјерен на учинковитост и унапређење промоције туризма.
- Препоручује се да јединице локалне самоуправе успоставе ефикасан систем надзора над радом локалних туристичких организација у циљу стварања оптималног односа уложених ресурса и доприноса промоцији туризма.

1. УВОД

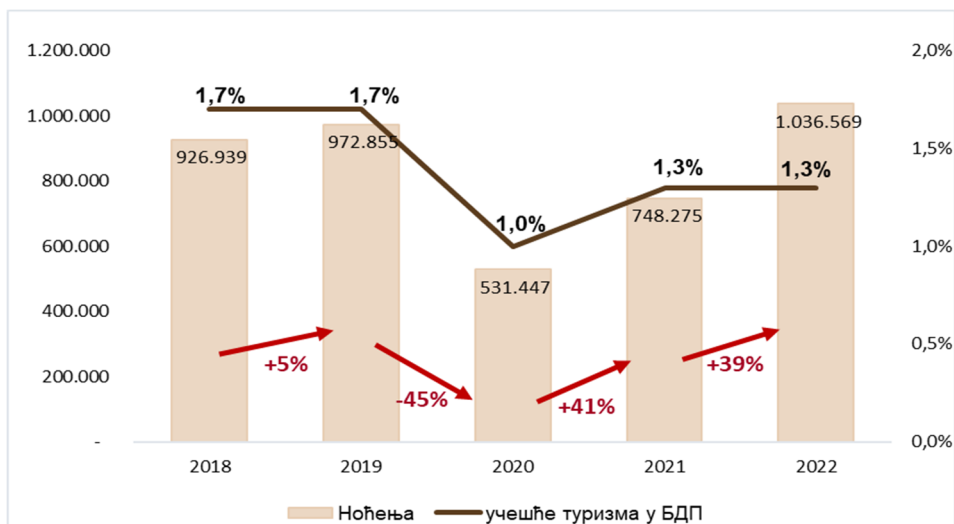
1.1. Позадина и мотиви ревизије

Према дефиницији Свјетске туристичке организације, туризам обухвата све активности лица на путовању и приликом боравка у мјестима изван њиховог уобичајеног пребивалишта у раздобљу не дужем од једне године, а у сврху одмора, пословних и осталих разлога. Туризам као привредна дјелатност представља једну од најбрже растућих дјелатности у свијету.

Према процјенама, туристичка дјелатност директно или индиректно генерише 9% свјетског бруто домаћег производа, свако једанаесто радно мјесто у свијету је повезано са туризмом, вриједност извоза туризма у свијету је већа од 1,4 билиона америчких долара што чини 6% свјетског извоза и 29% свјетског извоза услуга.³

Према предвиђањима Свјетске туристичке организације туризам би требао постати стратешка привредна грана која ће допринијети развоју, економском расту и развоју економије у цјелини.

Графикон 1 - Кретање броја ноћења туриста и учешћа туризма у бруто домаћем производу РС у периоду 2017-2022. године



Извор: ГСР ЈС РС – Подаци РЗС РС

Анализирајући учешће туризма у укупном домаћем производу евидентно је да он заузима мали проценат, свега 1,66% у 2019. години, односно 0,98% у 2020. години, након чега је у наредном периоду повећан на 1,3% (Графикон 1). Број долазака домаћих и страних туриста у периоду 2011-2020. године константно је био у благом порасту.⁴

До 2017. године у укупном броју туриста примарно мјесто заузимају домаћи туристи, док период 2017-2019. година, карактерише веће учешће страних у односу на домаће туристе у укупном броју долазака. Предвиђања на почетку 2020. године обећавала су раст показатеља туристичке дјелатности у Републици Српској (у даљем тексту РС), међутим појава пандемије коју је пратио низ епидемиолошких мјера међу којима је била и забрана кретања, створило је велике проблеме у туризму како на глобалном

³ Република Српска Интегрисани туристички производ, Бања Лука 2018. године

⁴ Стратегија развоја туризма Републике Српске за период 2021-2027. године

нивоу тако у и РС. У 2020. години стопа раста долазака туриста смањена је у односу на 2019. годину за готово 53%. Стопа смањења долазака страних туриста износи 70%, док је стопа долазака домаћих туриста смањена за 32%.

Развој туризма на једној дестинацији, условљен је низом фактора, прије свега туристичко-географским положајем, затим природним и културним факторима, те економским и социолошким. РС као ново тржиште у европском и свјетском туризму, треба да дефинише и идентификује своје дестинације, односно мјеста која могу бити или су привлачна за туристе, а с циљем развоја туризма и стварања прихода и нових радних мјеста.⁵

РС заостаје за туризмом Европе 15 пута по броју ноћења по становнику, учешће туризма у бруто домаћем производу мање је за 13 пута, боравак туриста краћи је 4 пута и искориштеност смјештајних капацитета је мања 2,5 пута. Све наведено говори у прилог томе да је туризам у РС у почетној фази развоја.⁶

У РС су регистроване 44 туристичке организације (у даљем тексту ТО) и 59 лиценцираних туристичких агенција. О значају туристичке активности говори и чињеница да је Европска Унија на подручју Босне и Херцеговине подржала укупно осам пројеката укупне вриједности 2.000.000 ЕУР, од чега се на РС односило четири пројекта у финансираном износу од 1.566.821 КМ.⁷

До сада су у РС основане 43 локалне туристичке организације (у даљем тексту ЛТО) са основним задатком да обављају послове промоције туризма. Законом о туризму из 2017. године предвиђена је могућност оснивања МТО у циљу заједничког наступа, промоције и повећања туристичке понуде у РС. До краја 2022. године није успостављена ниједна МТО, што је могло да утиче на неуезаност туристичке понуде и краће задржавање и број ноћења по доласку туриста.

Иако уз подршку Владе Републике Српске (у даљем тексту Влада РС) и фондова Европске уније, туристички посматрано РС је неразвијен простор и заостаје за свим земљама у окружењу. Туристичка привреда показује неодговарајућу кадровску структуру запослених а евидентна је и застарјела и нефункционална туристичка инфраструктура и супраструктура⁸.

Влада РС, већ дужи низ година кроз програме економских реформи РС наглашава значај сектора туризма. Подршка сектору туризма је нарочито била наглашена у периоду током и након пандемије Ковид 19, јер је сектор туризма и угоститељства био значајно погођен рестриктивним мјерама кретања становништва. У наредном периоду наставиће се јачање туристичког сектора и повећање туристичког промета, а као наставак мјере: "Смањење утицаја посљедица пандемије Ковид 19 на туризам и повећање броја страних туриста" из Програма економских реформи Републике Српске 2022–2024. која није пренесена у Приједлог Програма економских реформи Републике Српске 2023–2025.⁹ Представници ТО наглашавају да оно што се негативно одражава на туризам и приходе који се остварују овим путем, јесте простор

⁵ *Ibidem*

⁶ Стратегија развоја туризма Републике Српске за период 2011-2020 година

⁷ <https://www.eu4business.ba/bs/turizam-pregled-investicijskih-projekata-koje-finansira-evropska-unija-wp>

⁸ 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 цјелину.

⁹ Програм економских реформи Републике Српске за период 2023-2025. године

за манипулације због „црног тржишта“, односно, непријављивање гостију¹⁰ и неплаћање боравишне таксе, што негативно утиче на низ сегмената, а посебно:

- финансијски сегмент (извори средстава из којих ТО финансирају низ активности које за циљ имају унапређење, развој и промоцију туризма);
- безбједосни сегмент (уколико не постоје евиденције о туристима аутоматски се сужава простор за дјеловање у циљу личне безбједности туриста)
- развојни сегмент (стање на терену одступа од званичних статистичких података, због чега је упитна полазна основа за израду стратешких и планских докумената из области туризма).

Стратегијом 2011-2020 планирано је провођење бројних мјера и активности у циљу промоције и унапређења туризма. Из Извјештаја о реализацији Стратегије развоја туризма у Републици Српској за 2019-2020 годину евидентно је да су бројне активности које се тичу рада ТО, као што су подстицање развоја нових туристичких производа дефинисањем нових производа, сарадње на пољу израде програма координације у институционалној мрежи, успостављања информационог система за повезивање туристичког и осталих сектора привреде, сарадње на пољу сузбијање сиве економије у туризму израдом плана краткорочних и дугорочних мјера за сузбијање сиве економије, израде програма заштите туристичких ресурса прикупљањем података и успоставом базе туристичких ресурса остале нереализоване.

1.2. Предмет ревизије и ревизијска питања

На основуведеног предстудијског истраживања идентификовано је да постоји изражен ризик од неефикасног управљања ТО у РС, те је предмет ове ревизије управљање туристичким организацијама.

Резултати предстудијског истраживања показали су да ТО обављају послове које нису у оквиру ангажмана на промоцији туризма, истовремено занемарујући промоцију као основну сврху њиховог постојања. Постојећи систем надзора и контроле не обезбеђује усаглашеност рада ЛТО са стратешким одређењима РС и ЈЛС, као ни ефикасну наплату боравишне таксе као намјенског прихода ТО за финансирање промоције туризма. Изостао је и заједнички регионални наступ појединих ТО у циљу повећања туристичке понуде. Стога је ревизија у главној студији испитивала ефикасност управљања ТО (приступ усмјерен на систем), са освртом на остварене резултате проведених активности на промоцији туризма (приступ оријентисан на резултате).

Основни циљ ове ревизије је да се испита ефикасност управљања ТО у циљу остварења њихове основне функције, унапређења промоције туризма у РС и на основу проведене ревизије понуди препоруке чијим провођењем је могуће унаприједити ефикасност рада и функционалност ТО.

Основно ревизијско питање:

Да ли је постојећи начин управљања туристичким организацијама у функцији промоције и развоја туризма?

У циљу давања одговора на основно ревизијско питање, ревизија је тражила одговоре на сљедећа ревизијска питања:

¹⁰ РЗС РС не обрађује евиденције о промету у објектима које су регистровала физичка лица пружаоци услуга смјештаја (апартмани)

Ревизијско питање 1:

На који начин су успостављене основне претпоставке за ефикасно управљање туристичким организацијама?

Ревизијско питање 2:

Да ли се управљање ТО одвија на ефикасан начин?

Ревизијско питање 3:

На који начин се проводи надзор и координација над радом ТО?

1.3. Дизајн и методолошки оквир ревизије

Ова ревизија учинка је током главне студије испитивала управљање ТО, са фокусом на организацију и ресурсе ТО, управљачке активности, додану вриједност коју ТО остварују промоцијом туризма и њихову одрживост.

1.3.1. Обим и ограничења ревизије

Ова ревизија учинка обухватила је Министарство трговине и туризма (у даљем тексту МТТ), Туристичку организацију Републике Српске (у даљем тексту ТОРС), туристичке организације општина/градова и јединице локалне самоуправе као осниваче локалних туристичких организација. Детаљнија испитивања у главној студији проведена су на узорку од шест ЛТО и јединица локалне самоуправе које су основале наведене ЛТО. Ревизорски узорак ЛТО чине:

1. ТО Бања Лука;
2. ТО града Источно Сарајево;
3. ТО Требиње;
4. ТО Вишеград;
5. ТО Теслић;
6. СТО Станари.

Узорак ТО које су обухваћене овом ревизијом учинка одређен је на основу комбинације критеријума, као што су:

- величина локалне заједнице (29% од укупног броја становника РС);
- регионалне заступљености;
- вријеме успостављања ТО (у периоду од 1998 до 2015. године);
- развијеност - заступљена 3 од 4 туристичка мјеста по дефиницији МТТ;
- број запослених у ТО (23% о укупног броја запослених у свим ТО);
- капацитети (59% укупног броја лежајева у смјештајним капацитетима у РС)
- реализовани доласци и ноћења туриста (62% од укупног броја долазака и 68% од укупног броја ноћења у смјештајним капацитетима у РС)
- заступљеност ТО у укупно оствареном приходу Турстичке организације Републике Српске (74% укупно наплаћене боравишне таксе у евидентираним смјештајним капацитетима у РС).

За потребе провођења ове ревизије учинка прикупљани су одређени подаци и информације значајни за рад ТО и од Пореске управе Републике Српске (у даљем тексту ПУРС), Републичке управе за инспекцијске послове (у даљем тексту РУИП), Републичког завода за статистику Републике Српске (у даљем тексту РЗС РС) и Агенције за посредничке, информатичке и финансијске услуге (у даљем тексту АПИФ).

Временски оквир на који се односи ова ревизија учинка је пет година у периоду 2018-2022. година. Будући да је у 2020. наступила пандемија вируса Ковид 19, што се имајући у виду забрану кретања на глобалном нивоу значајно одразило на туристичку активност, наведени временски обухват омогућава да се сагледају активности ТО прије, током и након пандемије.

Ова ревизија учинка током провођења главне студије није се бавила проценом ефикасности управљања ТО у обављању других активности осим промоције туризма (као што је организовање чуварске службе у објектима у власништву ЈЛС или управљање објектима за спорт или културу). Такође, ревизија се није бавила детаљним испитивањем ефикасности активности других институција, као на примјер анализама појединачних контрола ПУРС или инспекцијских контролама РУИП.

1.3.2. Извори ревизијских доказа

Непосредни извори података у овој ревизији су:

- законска акта:
 - Закон о туризму (Службени гласник Републике Српске број 45/17; 16/23);
 - Закон о угоститељству (Службени гласник Републике Српске број 45/17);
 - Закон о боравишној такси (Службени гласник Републике Српске број 78/11; 106/15);
 - Закон о републичкој управи (Службени гласник Републике Српске број 115/18);
 - Закон о систему јавних служби (Службени гласник Републике Српске број 109/12);
 - Закон о регистрацији пословних субјеката (Службени гласник Републике Српске број 84/19).
- подзаконска акта која произилазе из наведених закона
- стратешко развојни документи и политике:
 - Стратегија развоја туризма Републике Српске за период 2011-2020. године (у даљем тексту стратегија 2011-2020);
 - Стратегија развоја туризма Републике Српске за период 2021-2027. године (у даљем тексту стратегија 2021-2027);
 - Програм економских реформи Републике Српске за период 2021-2023. године;
- интерни акти:
 - статuti ТО;
 - пословници о раду управних одбора (у даљем тексту УО) ТО;
 - правилници о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста у ТО;
- планови:
 - планови промоције туризма РС;
 - мастер планови
 - стратегије развоја туризма ЈЛС;
 - програми развоја туристичког производа;
 - годишњи програми рада ТО и финансијски планови;
 - студије изводљивости туристичких пројеката;
 - планови туристичких мјеста и мјеста за одмор;

- извјештаји који се односе на тематику ове ревизије учинка:
 - годишњи извјештаји МТТ Влади РС и Народној Скупштини Републике Српске (у даљем тексту НС РС) о реализацији стратегија развоја туризма;
 - годишњи извјештаји МТТ Влади РС и НС РС о реализацији мастер планова;
 - годишњи извјештаји градске, односно општинске управе скупштине ЈЛС о реализацији стратегија развоја туризма ЈЛС Влади РС и НС РС о реализацији мастер планова;
 - извјештаји ТОРС са приједлозима мјера и закључака о одржаним активностима Координационог тијела (у даљем тексту КТ);
 - годишњи извјештаји о пословању ТО са финансијским извјештајем ТО;
 - извјештаји и налази МТТ о надзору над радом ТО;
 - извјештаји и налази инспекцијских органа;
 - извјештаји ТО о извршењу задатака, анализа и оцјена остварења програма рада и финансијског плана ТО града или општине;
 - извјештаја и информација ТО за потребе ТОРС-а;
- материјали; записници; закључци и одлуке као резултат координисаних активности свих учесника у процесу управљања ТО (МТТ, ЈЛС, ТОРС, ЛТО, КТ, АПИФ, РЗС РС, инспекцијски органи, ПУРС);
- други потребни документи од значаја за управљање ТО (регистри, евиденције, базе података, приручници, упутства, методологије планирања и извјештавања, водичи, становишта, студије, анализе...).

1.3.3. Методе прикупљања и анализе ревизијских доказа

Ревизија је упитником током предстудијског испитивања прикупила опште податке од свих ТО у РС, и то податке о времену оснивања и почетка рада ТО, броју и структури запослених у ТО, броју лежаја, долазака и ноћења гостију и наплаћеној боравишној такси. Дио ових података је коришћен у Извјештају ревизије учинка. Детаљнији подаци прикупљени су од институција наведених у поглављу 1.3.1.

Потребни подаци и информације у овој ревизији прикупљали су се примјеном следећих метода:

- прегледом и анализом правне регулативе (законских и подзаконских прописа те интерних аката релевантних за тему ревизије);
- прегледом и анализом доступних политика; стратешких и оперативних планова; развојних планова и програма; извјештаја и информација;
- прегледом извјештаја, документације, регистара и база података;
- мапирањем поступака управљања (планирање, реализација, надзор и извјештавање) и процедура;
- интервјуима;
- одржавањем референтних и фокус група;
- провођењем радно консултативних састанака;
- упитницима;
- студијама случаја.

Анализа и вредновање прикупљених података вршила се примјеном следећих метода:

- анализом садржаја законских и подзаконских аката;

- анализом садржаја интерних аката;
- анализом стратегија, политика, планова и програма
- анализом садржаја документације, интервјуа и упитника;
- методом статистичке анализе;
- методом анализе и синтезе;
- методом анализе студија случаја;
- компаративним методама.

1.3.4. Критеријуми ревизије

Критеријуми које је развио ревизорски тим у овој ревизији учинка су базирани на општим захтјевима доброг управљања и идентификованим добрим праксама, а различити су у зависности од ревизијског питања. Критеријуми коришћени у овој ревизији учинка су:

- ТО су основане у складу са захтјевима правног оквира, са јасним задацима и циљевима;
- ТО имају обезбјеђене оптималне материјалне, финансијске и људске ресурсе у функцији унапређења туристичке дјелатности;
- успостављен је систем координације рада ТО у циљу остварења стратешких опредјељења;
- успостављен је ефикасан систем планирања, мониторинга и извјештавања у ТО, са јасним циљевима, индикаторима успјешности проведених активности и механизмима унапређења на основу праћења резултата и „научених лекција“;
- успостављен је ефикасан надзор над радом ТО и корективни механизми у циљу синергијског дјеловања у провођењу стратешких циљева и опредјељења;
- успостављена је координација рада свих институција у систему на начин да обезбјеђује сарадњу, размјену информација и организовање заједничких активности у оквиру надлежности институција.

Утврђивањем и примјеном наведеног обима ревизије, извора и начина прикупљања потребних података и информација и њиховом анализом прикупљени су довољни, релевантни и поуздани ревизијски докази. Коришћењем дефинисаних критеријума формиран су налази и закључци у овој ревизији учинка.

1.4. Садржај и структура извјештаја

Овај извјештај ревизије учинка садржи сљедећа поглавља, у којима су представљени:

- 1 Увод** – основни разлози због којих се ГСРЈС РС определијелила да проведе ревизију учинка која се односи на управљање туристичким организацијама. У овом поглављу представљени су мотиви за провођење ове ревизије учинка, предмет ревизије, дизајн ревизије кроз ревизијска питања, критеријуми ревизије, обим и ограничења ревизије и извори и методе прикупљања и анализе података.
- 2 Опис предмета ревизије** – карактеристике предмета ревизије, институционалне улоге, надлежности и одговорности и регулатива карактеристична за рад туристичких организација у Републици Српској.
- 3 Налази** – налази који дају одговоре на постављено основно и остала ревизијска питања. Налази ревизије подијељени су у неколико поглавља, у складу са ревизијским питањима.
- 4 Закључци** – закључци на основу налаза који су подржани ревизијским доказима.

5 Препоруке – дате су препоруке чија имплементација од стране Владе РС, МТТ, ЈЛС и ТО би требала да обезбиједи ефикасније управљање туристичким организацијама.

На крају овог извјештаја ревизије учинка су дати прилози који детаљније приказују и објашњавају поједине налазе у Извјештају.

2. ОПИС ПРЕДМЕТА РЕВИЗИЈЕ

2.1. Карактеристике предмета ревизије

ТО представљају јавне установе које је основала РС или ЈЛС, а које обављају јавну службу у области промоције и унапређивања туризма. ТО су основане првенствено ради обављања послова промоције туристичког производа, подстицања и унапређивања развоја постојећег и новог туристичког производа, унапређивања и развијања свијести о значају туризма, привредним, друштвеним, културним и мултипликативним ефектима туризма на цјелокупни привредни систем и унапређивања општих услова боравка туриста и пружања информација туристима. Поред наведеног, туристичке организације могу да обављају и друге послове који им нису примарни фокус, као што су: управљање туристичком инфраструктуром јединице локалне самоуправе или туристичког мјеста која им је дата на управљање одлуком оснивача, управљање природним добрима и ресурсима који су им дати на управљање одлуком оснивача (излетишта, ловишта, паркови, плаже, језера, ријеке, природно и културно-историјско наслеђе), посредовање у пружању угоститељских услуга на селу, у апартманима, кућама за одмор и собама за изнајмљивање, организовање испита за стицање звања туристичког водича, организација манифестација, објављивање туристичких комерцијалних огласа у огласним медијима који су им дати на управљање одлуком оснивача, изнајмљивање сајамског простора и спортско-рекреативних реквизита, продаја сувенира и други послови од јавног интереса који су у функцији развоја туризма и који нису у супротности са законом и другим прописима.

За обављање послова у циљу промоције и унапређивања туризма ЈЛС могу да оснују ТО града или општине. Такође, ЈЛС за обављање ових послова могу да оснују и МТО. За обављање послова промоције и унапређивања туризма на нивоу РС основана је ТОРС. ТОРС у координацији са МТО и ЛТО има обавезу да води евиденцију обвезника боравишне таксе на подручју РС који не уплаћују или неуредно уплаћују боравишну таксу. ЛТО и МТО имају обавезу да обављају послове обраде података о броју и структури туриста на подручју града или општине, те прикупљања и обраде свих других показатеља битних за праћење извршења постављених циљева и задатака најмање једном у шест мјесеци на годишњем нивоу.

Законом о боравишној такси прописана је обавеза плаћања, начин прикупљања и расподјеле и начин одређивања висине боравишне таксе. Ова средства су намјенског карактера и могу се користити искључиво за финансирање промоције и унапређивања туризма. Из претходног произилази да је оснивач ТО, било да је ријеч о РС или ЈЛС, обавезан да обезбиједи средства за плате, накнаде и материјалне трошкове јавне установе, а поред тога може да обезбиједи и додатна средства за финансирање активности промоције туризма или организовања манифестација.

2.2. Институционалне улоге, надлежности и одговорности

Опредјељења Владе РС у области туризма исказана су у стратегијама и програмима економских реформи за посматрани период.

За праћење реализације Стратегије и годишње извјештавање Владе РС и НС РС задужено је МТТ. Поред тога, МТТ предлаже Влади РС План промоције туризма РС и појединачне мастер планове, предлаже чланове УО ТОРС, даје сагласност на одлуку о именовању лица у КТ, надзире законитост рада, аката и степен извршења програма рада ТО и води прописану евиденцију у туризму. Министар трговине и туризма доноси подзаконске акте који произилазе из закона који третирају област туризма и угоститељства.

Послове на промоцији и унапређивању туризма од интереса за РС обавља ТОРС. Најзначајније надлежности и одговорности ТОРС у области управљања ТО чине: програмирање, организација и спровођење туристичке информативно-пропагандне дјелатности у земљи и иностранству, сачињавање и обједињавање туристичког календара, припрема и предлагање Плана промоције, обједињавање туристичке понуде РС и предузимање мјера и активности на креирању туристичког производа и туристичког имиџа, иновација постојећег туристичког производа и његова стандардизација и класификација, праћење стања и истраживање туристичког тржишта. Нарочито су значајне надлежности и одговорности ТОРС у погледу координације активности у туризму, као што су: координација активности у изради планова и програма рада ТО, координација извршења свих планских и програмских задатака ТО, координација и обједињавање промотивних активности туристичких субјеката и ЈЛС ради обезбјеђивања јединственог наступа туризма РС на домаћем и иностранним тржиштима, координација са ТО активности на постављању туристичке сигнализације, прописује јединствене стандарде у погледу уређења, опреме и услуга у туристичком информативном центру (у даљем тексту ТИЦ) на територији РС и води евиденцију обвезника који не уплаћују или нередовно уплаћују боравишну таксу. Ради обављања послова на прикупљању и обједињавању информација и изради и објављивању туристичког календара ТОРС оснива КТ¹¹.

Промоцију туризма ЈЛС обављају ЛТО и МТО уколико су основане. Оне су одговорне за израду програма и планова промоције туризма за подручје ЈЛС, пружање сервисних информација и услуга туристима, обраду података о броју и структури туриста на подручју града или општине као и других показатеља битних за праћење извршења постављених циљева и задатака, спровођење анкета у циљу утврђивања оцјене квалитета туристичке понуде, израду извјештаја анализа и оцјена остварења програма рада и финансијског плана ТО, израду извјештаја и информација за потребе ТОРС, оснивање ТИЦ, посредовање у пружању угоститељских услуга на селу, у апартманима, собама и кућама за одмор, израду информативно-пропагандног материјала за промоцију туристичких вриједности ЈЛС и вођење евиденције обвезника који не уплаћују или нередовно уплаћују боравишну таксу. Своје програмске активности на организовању туристичке информативно-пропагандне и промотивне дјелатности у туризму ЛТО и МТО су обавезне да усклађују са програмима рада ТОРС¹².

Управни надзор над радом ТО врши МТТ. Контролу обрачуна и уплате боравишне таксе врши ПУРС, док је за инспекцијски надзор задужена РУИП и надлежне инспекције ЈЛС.

2.3. Правна регулатива карактеристична за подручје и предмет ревизије

Облици планирања и развоја туризма на територији РС, права и обавезе туристичких субјеката, услови за обављање туристичке дјелатности, услуге у туризму, промоција и унапређивање туризма, подстицаји у туризму, евиденција у туризму, управни надзор, као и друга питања од значаја за развој и унапређивање туризма, уређују се Законом о туризму.

Осим Закона о туризму, за функционисање и рад ТО значајни су и други закони.

¹¹ Закон о туризму Републике Српске

¹² Ибидем

Обзиром да ТО посредују у пружању угоститељских услуга (на селу, у апартманима, кућама за одмор и собама за изнајмљивање) за њихово функционисање и рад значајан је и Законом о угоститељству којим се уређују услови за обављање угоститељске дјелатности, врста и категоризација угоститељских објеката, облици угоститељске дјелатности, права и обавезе угоститеља, управни надзор и остала питања од значаја за област угоститељства. За управљање ТО најзначајније су одредбе којима се омогућава пружање услуга смјештаја физичким лицима уколико имају закључен уговор са ТО (или туристичким агенцијама или другим правним лицима).

Закон о боравишној такси уређује обавезу плаћања боравишне таксе, начин утврђивања висине боравишне таксе, обвезници плаћања и уплате боравишне таксе, начин распоређивања и коришћења финансијских средстава прикупљених на основу уплате боравишне таксе, начин контроле уплате боравишне таксе, као и остала питања у вези са боравишном таксом.

Будући да ТО припадају систему јавних служби¹³ које су организоване у форми јавне установе, обављање дјелатности, оснивање, организација и рад јавне установе уређено је Законом о систему јавних служби.

Надзор над примјеном одредаба Закона о туризму и прописа донесених на основу овог закона врши МТТ а сва питања од значаја за надлежности и одговорности институција које имају улоге и надлежности у области туризма и угоститељства уређена су Законом о републичкој управи.

¹³ Јавном службом сматрају се јавне установе, јавна предузећа и други облици организовања утврђени законом, који обављају дјелатности од општег интереса којим се обезбјеђује остваривање права и дужности физичких и правних лица, као и остваривање другог законом утврђеног интереса.

3. НАЛАЗИ

3.1. Претпоставке за ефикасно управљање туристичким организацијама

Да би ТО ефикасно функционисале неопходно је постојање одређених предуслова, од којих су најзначајнији регулаторни оквир и ресурси за рад. У наредном поглављу приказани су налази ревизије који се тичу регулаторног оквира за успостављање и управљање ТО, као и организационих капацитета ТО.

3.1.1. Регулаторни оквир у функцији ефикасног управљања туристичким организацијама

У периоду обухваћеном овом ревизијом учинка, визија жељених праваца развоја туризма и стварање основних претпоставки за његово унапређење у РС дефинисани су Стратегијом 2011-2020 и важећом Стратегијом 2021-2027.

За функционисање ТО најзначајнији стратешки циљ у Стратегији 2011-2020 био је Циљ 2 – побољшање услова развоја туризма, у оквиру којег је истакнут захтјев за повољнијим условима за судионике у обликовању туристичког производа. Програми за реализацију овог циља су били усмјерени на успостављање институционалне мреже за развој туризма и израда програма координације у институционалној мрежи, унапређења законског оквира у циљу развоја туризма, успостављања туристичких кластера, побољшања јавног финансирања и подстицања приватног и мјешовитог финансирања и јавно приватног партнерства. Као резултат провођења програма унапређења законског оквира у циљу развоја туризма, у 2017. години су донешени Закон о туризму и Закон о угоститељству, којима су дефинисане надлежности ТО и њихова улога у промоцији туризма и туристичких капацитета за смјештај гостију. Са аспекта координације у институционалној мрежи за развој туризма значајне су одредбе којима се прописује надлежност ТОРС у координацији израде планова и програма ЛТО и других активности на плану промоције туризма.

Програми буџетских подстицаја за развој туризма реализовани су кроз додјелу грантова МТТ. Као носилац активности за све програме и мјере којима се планирало остварење стратешких циљева наведено је МТТ, док је за провођење дијела програма и мјера предвиђена сарадња са ТО и МТО које до данас нису заживјеле, односно није основана ниједна МТО. Најзначајнија сарадња МТТ са ТО предвиђена је у реализацији програма и мјера у оквиру стратешких циљева 2 (Унапређење квалитета туристичке услуге) и 3 (Развој нових туристичких производа), нарочито у погледу израде програма координације у институционалној мрежи, израде информационог система за повезивање туристичког и осталих сектора привреде, формирања туристичких кластера и увођења субвенција у туристичку привреду. До краја периода на који се Стратегија 2011-2020 односи ревизија није упозната са документима који могу потврдити реализацију наведених активности, а такође током интервјуа са одговорним лицима из ТО нису добијене информације у вези са реализацијом наведених активности.

Стратегија 2021-2027 је усвојена крајем 2021. године и на основу ње до сада нису покренуте значајније активности које би се одразиле на управљање ТО. Као и у случају претходне стратегије, МТТ је идентификовано као носилац одговорности за реализацију предвиђених мјера и активности а ТО као циљана група на коју су активности усмјерене. Стратегијом 2021-2027 је наглашена улога ТОРС као координатора активности и мјера којима су циљна група ЛТО. За сваки од дефинисаних циљева у Стратегији 2021-2027 дефинисани су индикатори и

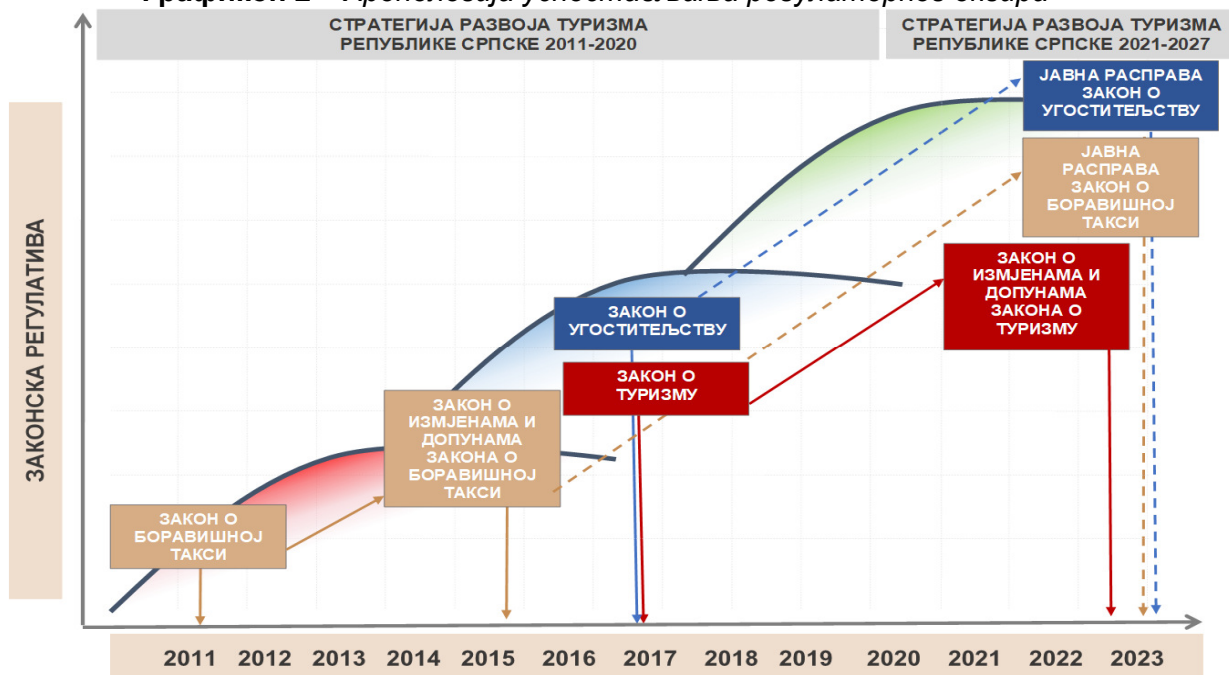
приоритети, што би требало да олакша евалуацију реализације циљева. Међутим, дио дефинисаних индикатора је или ван утицаја институција из система туризма (нпр. повећање капацитета ваздушног саобраћаја који зависи од много фактора на који МТТ и ТО веома тешко могу да утичу) или је постављен без претходних детаљних анализа које би показале колико је уопште смислено да се тежи њиховом остварењу (нпр. повећање смјештајних капацитета за 20% у ситуацији када је искоришћеност постојећих капацитета на изузетно ниском нивоу). Изражен је недостатак детаљних оперативних планова за провођење Стратегије 2021-2027, којима би се јасно дефинисали носиоци активности, временска динамика, потребни ресурси и извори финансирања.

Иако предвиђени Законом о туризму, мастер планови као документи који би требали дати смјернице развоја појединих туристичких производа нису израђивани. План промоције туризма РС је израђен за период 2017-2021, након чега се није приступило изради истог за актуелни период. Што се тиче самог Плана промоције туризма РС 2017-2021, он је као и стратегије туризма, израђен на веома уопштен начин и није наведено како ће се активности предвиђене овим документом реализовати, ко је задужен за реализацију наведених активности, као и временски оквир за њихову реализацију. Изостала је и евалуација након истека периода на који се овај документ односио, тако да није познато у којој мјери су предвиђене активности реализоване.

У посматраном периоду ЈЛС, углавном, нису израђивале локалне стратегије развоја туризма, али су у оквиру локалних стратегија развоја третирале и област туризма. Изузетак представљају Град Бања Лука, која је имала важећу Стратегију развоја туризма за период 2011-2020 године, и Град Требиње чија је Стратегија развоја туризма усвојена за период 2020-2030 године.

Законом о туризму дефинисане су основне надлежности и начин оснивања ТО, са израженом улогом ТОРС као институције са координаторском улогом у промоцији туризма.

Графикон 2 – Хронологија успостављања регулаторног оквира



Извор: МТТ

Иако су овим прописом јасно дефинисане надлежности ТО, у пракси је као резултат недостатка управног надзора и визије шта је то основни задатак ТО евидентно различито поступање и неуједначеност између ЛТО. Тако су ЛТО према својим статутима регистроване за обављање од четири до 29 различитих дјелатности, од којих бројне немају везу са туристичком дјелатношћу. Поред тога, статут ЛТО су у посматраном периоду често мијењани из различитих разлога, а углавном због усаглашавања са законском регулативом, због допуне регистрације дјелатности и измена услова за ангажовања органа управе. Половина ТО из ревизорског узорка није имала усвојен пословник о раду УО, а од оних које су донијеле пословник само је једна ТО исти документ усвојила након ступања на снагу Закона о туризму 2017. године и једна ТО у току провођења ове ревизије учинка.

Закон о туризму, Закон о угоститељству, Закон о боравишној такси садрже поједине одредбе које услед нејасноће или неусаглашености отежавају управљање и рад ТО. Најзначајније нејасноће огледају се у сљедећем:

Закон о туризму

- Надлежност и обавеза ТО да воде евиденције о обвезницима уплате боравишне таксе који не уплаћују или неуредно уплаћују боравишну таксу. Ова одредба, поред тога што предвиђа вођење само дјелимичне евиденције обвезника уплате боравишне таксе – оних који не извршавају своје обавезе у складу са прописима, ставља ТО у положај да су одговорни за обављање послова за које нису надлежни. Законом о боравишној такси јасно је прописана надлежност ПУРС у погледу евиденције, обрачуна и инспекцијске контроле наплате и уплате боравишне таксе, док је Законом о угоститељству прописана надлежност РУИП односно посебне организационе јединице за обављање инспекцијских послова у градској, односно општинској управи ЈЛС путем тржишног инспектора.

Закон о угоститељству

- Одредбе којима се допушта физичким лицима која нису регистровани као предузетници да обављају угоститељске услуге смјештаја, припремања и услуживања исхране и пића у апартману, кући за одмор и соби за изнајмљивање, без регистрације код надлежног органа ЈЛС, али под условом да закључи уговор о пружању услуга са ТО, туристичком агенцијом или другим правним лицем које обавља угоститељску или туристичку дјелатност као претежну дјелатност. Када је ријеч о структури склопљених уговора између физичких лица и наведених правних лица, у смислу колико их чине уговори са ТО, агенцијом или другим правним лицима, ревизија се увидом у регистре склопљених уговора у ТО увјерила да се велика већина физичких лица одлучује да уговор закључи управо са ЛТО, мањим дијелом и са ТОРС.
- Одредба по коме је ТО дужна да за пријављене госте и пружене услуге изда рачун, што је у пракси непроводиво и није се дешавало у посматраном периоду. Посљедица наведеног непоступања по одредбама закона јесте да туристи за пружену услугу нису добијали рачуне, јер физичка лица немају могућност издавања истих будући да нису регистрована као правна лица или предузетници, а ТО нису могле издавати рачуне за услуге које је пружало треће лице.
- Различито третирање појма угоститељ у односу на Закон о боравишној такси.
- Немогућност вођења систематичне и поуздане евиденције о капацитетима смјештаја који нуде физичка лица, промета услуга смјештаја код физичких лица и укључивања гостију којима је пружена услуга смјештаја у званичне

статистике туризма (првенствено број долазака и број ноћења као основни показатељи кретања у туризму).

Закон о боравишној такси

- Плаћање боравишне таксе у паушалним годишњим износима за поједине категорије угоститеља. Ове одредбе односе се углавном на физичка лица која су се регистровала за пружање услуга изнајмљивања смјештаја у апартманима. Увођење паушалног плаћања боравишне таксе произвело је низ проблема за функционисање ТО, прије свега у праћењу и евидентирању броја долазака и ноћења туриста.
- Дефинисано је да се и физичка лица сматрају угоститељима, док исто није утврђено Законом о угоститељству, гдје су као угоститељи дефинисани само правна лица и предузетници. На овај начин су физичка лица остала ван евиденција и њихов промет није евидентиран у статистичким подацима о доласцима и ноћењима туриста, што је отежавало планирање ТО.

3.1.2. Организационе претпоставке за рад туристичких организација

Организовање ТО у РС започело је 1998. године оснивањем ТОРС, након чега су ЈЛС започеле са оснивањем ЛТО. До сада је у РС основано 44 ЛТО, од чега су 43 активне (ТО Пале од ове године ушла у састав ТО града Источно Сарајево у форми ТИЦ). Иако предвиђене Законом о туризму, још увијек није основана ни једна МТО. Неке од ЛТО су основане одмах у периоду након оснивања ТОРС и функционишу већ дужи временски период, а поједине су основане у току периода који је обухваћен ревизијом (Графикон 3).

Графикон 3 - Број основаних туристичких организација 1999-2023. године



Извор: ГСР ЈС РС – Подаци ТО

Оно што је карактеристично за све ЛТО јесте да њиховом оснивању нису претходиле анализе потреба, које би анализирале потребне ресурсе и капацитете за ефикасно обављање послова промоције туризма, односно наведене анализе нису документоване и представљене ревизији.

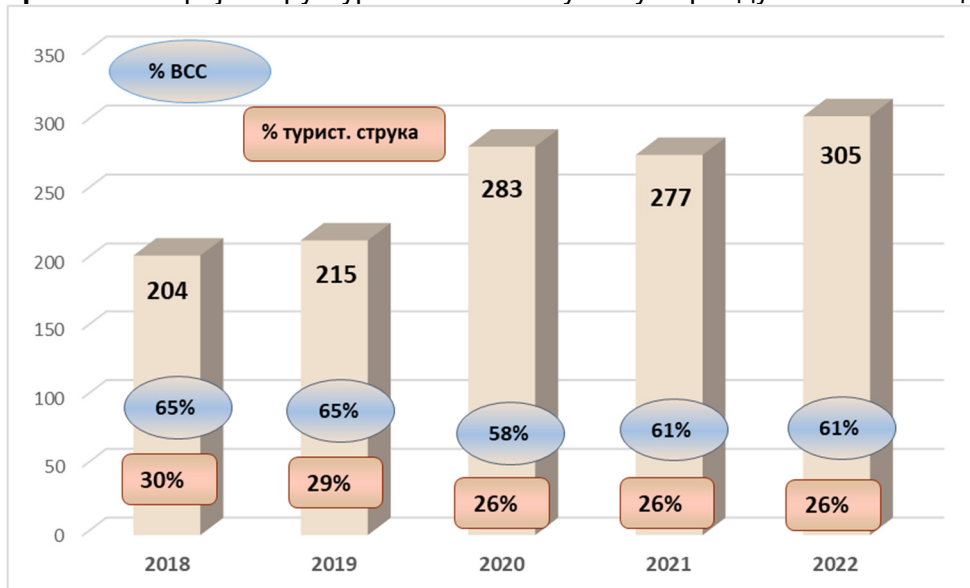
Скоро све ЈЛС из ревизорског узорка као мотив оснивања ЛТО наводе да је то приход од боравишне таксе, али и потреба да се самостално управља не само активностима у туризму, него и активностима културног и спортског карактера.

Законом о туризму надлежности и основне дјелатности ТО прописане су на генералном нивоу, без третмана управљачких надлежности на начин да се дефинишу минимални услови за оснивање или капацитети ТО у односу на потенцијале, постојеће или планиране туристичке капацитете. Као резултат оваквог приступа у

посматраном периоду ТО је карактерисала значајна разноликост у начину организовања и ангажовању ресурса.

ТО, на дан 31. 12. 2022. године, су запошљавале укупно 305 радника (ТОРС 18 + ТО 287). Од укупног броја запослених, туристичке струке било је 26%, односно 79 радника (Графикон 4).

Графикон 4 – Број и структура запослених у ТО у периоду 2017-2022. године



Извор: ГСР ЈС РС – Подаци ТО

Свака трећа ЛТО није имала запослених туристичке струке. Број запослених у појединим ТО на крају 2022. године је варирао од једног до 29 запослених, а број запослених се не може довести у везу са логичним параметрима као што су остварени доласци и ноћења туриста или смјештајни капацитети на територији ЈЛС.¹⁴ Број запослених у ТО на крају 2022. године је био већи за 50% у односу на крај 2018. године. Број запослених са високом стручном спремом такође је повећан, али нешто мање од повећања укупног броја запослених. Ово значи да је број запослених са нижим степеном образовања имао значајнији удио у новозапосленима у ТО, а што је углавном последица чињенице да се ТО баве разним другим пословима који нису дефинисани Законом о туризму ни њиховим статутима (чуварска служба, одржавање објеката и слично).

Анализом унутрашње организације ТО из ревизорског узорка, идентификована су четири различита модела организовања ЛТО, од којих је један мијењан током провођења ове ревизије учинка.¹⁵

Први модел организовања ТО представља градска ЛТО без општинских ТО, која у свом саставу има организоване ТИЦ (Бања Лука и Требиње). У оквиру овог модела постоје разлике између две наведене ЛТО, а оне се манифестују у дјелатностима које обављају – једна од њих се искључиво бави промоцијом туризма, док је друга поред туристичке промоције значајан дио својих ресурса ангажовала на пословима који немају директну везу са промоцијом туризма (као што су послови организовања

¹⁴ Прилог 3

¹⁵ Прилог 4

чуварске службе на објектима који су им дати на управљање а нису искоришћени у туристичке или промотивне сврхе).

Други модел организовања ТО карактеристичан је за градску ЛТО уз коју истовремено функционишу општинске ЛТО (Источно Сарајево). У оквиру овог модела градска ЛТО је у свом саставу имала и ТИЦ, док су општинске ЛТО функционисале без координације послова са градском до почетка 2023. године. Од почетка 2023. године отпочео је процес интеграције општинских ЛТО у градску, при чему се општинске ЛТО гасе као засебна правна лица и настављају са радом у форми ТИЦ у оквиру градске ЛТО. Овај процес када буде окончан представљаће облик организације близак концепту МТО предвиђене Законом о туризму.

Трећи модел организовања ТО представљају општинске ЛТО које се искључиво баве промоцијом туризма (Вишеград и Теслић) без организованих ТИЦ. Основна карактеристика ЛТО које су организоване по овом моделу јесте да је посао промоције организован са малим бројем запослених, при чему су сви запослени истовремено уз остале послове ангажовани и на пружању информација туристима.

Четврти модел организације јесте општинска ЛТО која је успостављена као спортско-туристичка организација и примарни послови којима се бави јесу спортске и културне дјелатности (Станари). Закон о измјенама и допунама закона о туризму из 2023. године предвидио је и могућност оснивања ТО које у свом називу могу бити и спортске или неке друге организације поред туризма, уз услов да своје статуте и дјеловање ускладе са одредбама закона. Карактеристично за ову ЛТО јесте то да уопште не располаже смјештајним капацитетима и нема приход од боравишне таксе, што у пракси значи да су све активности финансиране из буџета оснивача.

Недостатак анализа за стварним потребама људских ресурса и потребних образовних профила за обављање примарних послова узрок је чињенице да су правилници о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста у ТО углавном нефункционални. Описи послова, предвиђени број запослених и њихове квалификације, као и секторска функционална подјела послова у ТО није пратила стварне пословне потребе дефинисане Законом о туризму. Као примјер нефункционалности можемо навести Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста ТОРС-а, који датира из 2011. године са посљедњим измјенама у 2015. години што је један од разлога због ког не постоји јасна подјела послова између организационих јединица и извршилаца, ни хијерархијска одговорност (радници не одговарају руководиоцима сектора већ директно директору ТОРС-а а послови се раде тимски у складу са обимом посла). Слична ситуација је и у ЛТО из ревизорског узорка, које јесу радиле допуне својих правилника али не ради побољшања функционалне подјеле послова већ углавном ради усаглашавања правилника са стварним стањем. Правилници о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста нису се мијењали ни у условима реорганизације ЛТО представљене као Други модел организовања.

Број запослених туристичког образовног профила чији ангажман је везан искључиво за послове из области промоције и унапређења туризма је незнатно повећан, тако да је релативни удио запослених туристичког образовног профила у укупном броју запослених у ТО у протеклих пет година у ствари смањен (Графикон 4). У посматраном периоду примјетна је била и флукуација запослених по основу добровољног прекида радног односа у ЛТО из ревизорског узорка. Иако број запослених који су прекидали радни однос у ТО на лични захтјев није толико значајан, значајно је то што се радило углавном о запосленима туристичке струке који нису били замијењени кадровима истог профила.

Важеће стратегије ЈЛС које својим дијелом третирају и област туризма нису се бавиле организационим аспектима и нису понудиле анализе које би требало да унаприједи организацију и функционисање ТО. Изузетак представља Стратегија развоја туризма града Требиње 2020-2030 која је анализирала постојећу и предложила нову организацију која би требала да на адекватнији начин приступи промоцији туризма. Предложена промјена подразумијева организационе промјене и мањи број запослених са другачијим квалификацијама, али до сада нису започете активности на њеном провођењу.

Финансирање ТО предвиђено је да се одвија по моделу гдје оснивач финансира плате и материјалне трошкове пословања док се све промотивне активности финансирају из средстава наплаћене боравишне таксе. На почетку посматраног периода (2018) структура финансирања ТО из ревизорског узорка је била таква да је двије трећине потребних средстава било обезбјеђивано од стране оснивача а једна трећина из средстава боравишне таксе. Средства обезбјеђена буџетима оснивача су током цијелог периода имала тренд раста, док су средства боравишне таксе варијирала под утицајем пандемије. На крају периода (2022. године) и средства боравишне таксе биле су значајно раст, али упркос томе што је прикупљен највећи износ до сада удео боравишне таксе у финансирању ТО је пао испод 30% док је удео буџетских средстава прешао 70%.¹⁶

3.2. Управљање туристичким организацијама

Управљање ТО у овом поглављу приказано је са аспекта управљачких алата кроз процесе планирања, надзора, евалуације и извјештавања о проведеним активностима унутар ТО.

3.2.1. Процес планирања у туристичким организацијама

У складу са важећом регулативом, ТО су обавезне да за сваку пословну годину утврде програм рада и финансијски план најкасније до краја децембра текуће године за наредну годину а на које сагласност даје оснивач. Након што оснивач да сагласност на програм рада и финансијски план, ТО доставља наведена акте ТОРС-у. Годишњи програм рада и финансијски план ТО би требао да садржи појединачно утврђене и планиране задатке, као и потребна финансијска средства за њихово извршавање. Поред тога, оне ТО које у свом саставу имају ТИЦ у оквиру програма рада посебно треба да искажу задатке за ТИЦ.

Будући да ни у једној ТО из ревизорског узорка није постојала дефинисана методологија планирања и извјештавања, у самом процесу планирања свака ТО се ослањала на своје индивидуалне капацитете и дотадашње праксе и искуства. Са процесом планирања почињало се у периоду август/септембар текуће године за следећу пословну годину. Оперативне службе план су заснивале искључиво на подацима о реализацији из претходне године и подацима о реализацији за протекли период од седам или осам мјесеци текуће године. У моменту планирања ТО нису располагале са потребним и довољним подацима које ће активности да услиједи у пословној години, због чега је изостајао виши степен реалности планских докумената. Иако су израђивани на вријеме и на вријеме прослеђивани органима управе на усвајање, планска документа су се неријетко усвајала у првом кварталу пословне године. Разлог идентификован за овакву праксу је недовољно ефикасан управљачки

¹⁶ Прилог 5

процес (нису именовани УО, УО су именовани али не врше суштинску провјеру и анализу планске документације, незасједање скуштине општине/града).

Планирање активности у ТО одвијало се у околностима непознатих или непоузданих основних показатеља у туризму, као што су смјештајни капацитети и број и структура долазака и ноћења туриста. Иако свјесни недостатака и непоузданости званичних статистичких података, ТО нису проводиле истраживања тржишта или на друге начине покушавале да процијене неке од битних параметара за планирање промотивних активности. Стога су планиране промотивне активности ТО често биле ограничених могућности за значајнију промоцију и унапређење туризма на локалном нивоу, посљедично и туризма РС у цјелини.

У годишњим програмима рада и финансијским плановима ТО у потпуности су изостајали дефинисани индикатори пословања и начини на које би се мјерила успјешност активности које се намјеравају проводити. До 2023. године није постојала законска обавеза да годишњи програм рада и финансијски план ТО садрже мјерљиве индикаторе за оцјену реализације активности, али је свакако било очекивано да за планиране активности постоји одређена мјера која би управљачким структурама дала одговоре да ли раде праве ствари и да ли су потребне корекције у будућем периоду. Од 2023. године ТО су, према одредбама Закона о измјенама и допунама закона о туризму, обавезне да за сваку активност дефинишу индикаторе помоћу којих ће вршити (само)евалуацију. Поред тога, планска документа су израђивана синтетички, без аналитичког представљања активности које се планирају и тешко је на основу њих пратити ефикасност њиховог провођења.

Недостатак индикатора за оцјену доприноса појединачних активности за посљедицу имају да се промотивне активности у ТО понављају из године у годину, без анализе њиховог доприноса промоцији туризма на нивоу ЈЛС или РС. Већину од планираних активности карактерише континуитет понављања из године у годину, иако постоје озбиљне дилеме око питања њиховог доприноса промоцији туризма, па чак и око тога да ли наведене активности уопште имају везу са туризмом.

Иако је Законом о туризму предвиђена координаторска улога ТОРС у процесу планирања активности ЛТО, у пракси су ТОРС и ЛТО доносили своје годишње програме рада засебно свака за себе, без координације основних показатеља потребних за планирање и активности на изради плана, што говори у прилог непостојању интегралног приступа у планирању туризма. Осим тога, ресорно министарство и управе градске/општинске, приликом израде годишњих програма рада и финансијских планова, нису достављале ТО смјернице или другу врсту инструкција за израду програма и планова.

Годишњи планови и програми требало би да су усаглашени са стратешким плановима, како Стратешким планом туризма Републике Српске, тако и са стратешким плановим (било да су то посебна стратешка документа, или тек поглавља у интегралном стратешком плану) ЈЛС. Међутим, стварност показује да се приликом израде акционог плана Стратешког плана туризма Републике Српске није довољно радило на конкретизацији стратешких циљева на локалном нивоу посебно у смислу лоцирања обавезе за реализацију стратешких циљева на ниже нивое одговорности, што у операционализацији планова оставља непотребно велики простор да се стратешки циљеви тумаче на различите начине, а одговорност концентрише искључиво на ресорно министарство.

Интервјуима са одговорним лицима у ЛТО ревизија је добила информације да се током планирања активности скоро уопште нису узимали у обзир стратешка одређења ни други плански документи републичког нивоа. Ова чињеница

потврђена је и прегледом планских докумената, гдје није могуће повезати планиране активности ЛТО са одређенима исказаним у стратешким документима РС. Разлог томе је дјелимично и непостојање докумената вишег нивоа (мастер планови или програми развоја туристичког производа), али и тамо гдје су они постојали (План промоције туризма РС) ови документи нису узимани у обзир приликом планирања годишњих промотивних активности ЛТО. Поједине ЛТО праве повезнице у својим планским документима са активностима предвиђеним локалним стратешким документима у већој или мањој мјери, али генерално та веза није на потпуном нивоу.

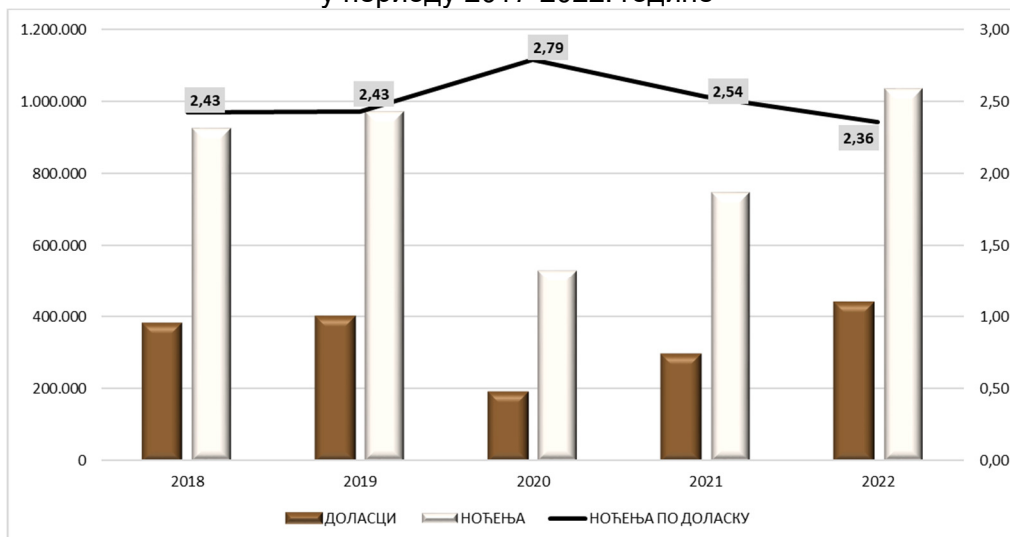
Већина ТО из ревизорског узорка, укључујући и ТОРС, утрошак средства прикупљених по основу боравишне таксе планирала је и за финансирање активности које не представљају директну промоцију туризма или нису у функцији промоције туризма (расходи за услуге службених телефона и интернета, расходи за остале услуге превоза, расходи за остали канцеларијски материјал, расходи за дневну штампу, књиге и службена гласила, расходи едукације за запослене у туризму), иако је Законом о боравишној такси предвиђено искључиво намјенско трошење за промоцију туризма.

3.2.2. Праћење реализације планова туристичких организација

Ни једна ТО из ревизорског узорка у периоду 2018-2022. године није имала дефинисане индикаторе пословања, ни дефинисане индикаторе успјешности проведених промотивних активности као мјеру за вредновање њиховог доприноса унапређењу туризма. Једини параметри којом су се водили у свом раду јесу званични подаци о броју долазака, броју ноћења и висини наплаћене боравишне таксе.

Кретање броја долазака и ноћења туриста у периоду од 2020. године било је под великим утицајем пандемије и посљедично предузетих мјера ограничавања путовања. Ипак, од 2021. године туризам РС мјерен бројем долазака и ноћења туриста биљежи тренд раста (Графикон 5).

Графикон 5 - Кретање броја долазака, ноћења и ноћења по доласку у периоду 2017-2022. године



Извор: ГСР ЈС РС – Подаци РЗС РС

Осим што је утврђено да статистички подаци о туризму које објављује РЗС РС нису потпуни и свеобухватни у погледу долазака и ноћења туриста, различите евиденције

показују да постоје значајна одступања од стварних података што даље производи погрешне закључке и одлуке донесене од стране ТО. Оно што прави посебан проблем у процесу мониторинга и евалуације, јесте чињеница да сав овај период не постоји евиденција о услугама смјештаја од стране физичких лица. Сама боравишна такса и подаци о висини боравишне таксе резултат су броја пријављених посјета туриста од стране правних лица. Физичка лица плаћају обавезу боравишне таксе у форми годишњег паушала, о чему не постоји никаква евиденција. Дио ТО из узорка је кроз посредничке уговоре са физичким лицима уводио обавезу да се достављају подаци о броју и структури долазака и ноћења туриста у смјештају код физичких лица. У пракси је само једна ТО из ревизорског узорка и добијала ове податке, али је изостала њихова обрада и употребна вриједност приликом анализа, планирања и извјештавања.

Ни у једној ТО из ревизорског узорка не постоји системски и континуирани процес праћења и контроле на основу ког би се доносили закључци и управљачке одлуке о реализацији и остварењу планираних активности. Непозната је процјена и могућност напретка пословања у односу на његове планиране вриједности, јер мониторинг не постоји како на пољу активности и пословних резултата, тако ни на пољу који укључује ангажовање запослени и задовољства корисника туристичких услуга. Сходно томе, ни једна ТО не врши процјену напретка у односу на планске вриједности. У ТО нису дефинисани процеси који би омогућили редовно посматрање и биљежење активности у оквиру пројекта или програма, због чега изостају и повратне информације.

Редовно извештавање би требало омогућити менаџменту ТО правовремено прикупљање информација у сврху доношења адекватних управљачких одлука. Будући да ни једна ТО не разрађује своје планове на мјесечном, кварталном или полугодишњем нивоу у том контексту изостају и редовни периодични извјештаји о реализацији планова. Наиме, ТО немају разрађен процес извјештавања, већ само законску обавезу годишњег извјештавања, што имплицира немогућност правовременог реаговања у случају насталих одступања. У оним ТО у којима су примијећена одступања ребаланс плана се ради или на иницијативу ЈЛС, или у сврху прилагођавања плана насталој реализацији како би сами извјештаји приказивали бољи однос реализације и плана. Међутим, не постоји редовно извјештавање и ревизија није стекла утисак да управе ТО исказују потребу за таквом врстом активности. Изостанком мониторинга у ТО изостаје и анализа актуелног стања, одређивање начина мјерења успјешности пословања и промоције туризма, идентификовање проблема са којима се суочава ТО, осигуравање да ће се све планиране активности спровести на вријеме и на прави начин, примењивање поука из ранијих искуства али и одређивање да ли је начин на који су пословне активности биле планиране био најадекватнији.

У свим ТО из ревизорског узорка евидентан је изостанак активности надзора над провођењем планова пословања, односно праћења активности, праћења усклађености са ТОРС-ом, праћења задовољства корисника, динамички дефинисано финансијско праћење и анализа постигнутих резултата. Изостанак дефинисаних мјерљивих индикатора у планским документима ТО условило је и недостатке у мониторингу и евалуацији проведених појединачних промотивних активности и манифестација. Ниједна од ТО није документовала да је на систематичан и поуздан начин пратила резултате промоције на нивоу појединачних активности. То потврђује и чињеница да су на захтјев ревизије ТО исказивале очекиване и остварене резултате за појединачне активности проведене у 2022. години. Сами очекивани резултати исказани од стране ТО показују да значајан дио промотивних активности и манифестација има веома мали или скоро никакав потенцијал у смислу промоције туризма и побољшања туристичке понуде. Дио манифестација има искључиво

културни, спортски или друштвени аспект и као такав усмјерен је углавном на локално становништво. Исказани очекивани резултати су на веома скромном нивоу за аналитику доприноса промоцији туризма, често постављени на начин да не обезбјеђују основу за оцјену успјешности (Примјер: очекивани резултат је дефинисан као *обезбиједити финансијску подршку манифестацији* а остварени резултат *обезбијеђена финансијска подршка манифестацији*). Сходно томе, мјерење остварених резултата промотивних активности и туристичких манифестација нема потенцијал за значајнију анализу доприноса промоцији туризма, нарочито из разлога што су по правилу паушално оцијењени, чак и у ситуацијама када је било тешко али могуће доћи до егзактних података (Примјер: анкетом хотела се дошло до информације да су током манифестације смјештајни капацитети били попуњени, али је информација обрађена само усмено, без показатеља попуњености капацитета и њиховог довођења у везу са манифестацијом).

3.2.3. Процес извјештавања у туристичким организацијама

Обавеза извјештавања ТО у смислу врсте, начина и рокова, дефинисане су Законом о туризму. Будући да су ТО обавезне да приходе користе у складу са њиховом законом дефинисаном намјеном, програмом и финансијским планом усвојеним од оснивача, ТОРС је обавезан да усвоји извјештај о пословању са финансијским извјештајем о пословању за претходну годину најкасније до краја априла текуће године, а ЛТО до краја јуна текуће године.

Увидом у Одлуке о усвајању извјештаја о пословању са финансијским извјештајем за ТО из ревизорског узорка ревизорски тим је констатовао значајна кашњења, а у једној ТО имамо континуирани изостанак ове врсте извјештаја. Извјештаји се усвајају у законом предвиђеном року у двије ТО из ревизорског узорка, док су код осталих забиљежена кашњења, а у једној ТО је забиљежена пракса да се извјештаји о пословању нису израђивали у дужем временском периоду.

Увидом у садржај извјештаја примјећени су значајни недостаци. Наиме, извјештаји су оскудног карактера идентичног садржаја током свих пет посматраних година и не садрже довољно образложења за категорије које одступају од планом зацртаних величина. У готово свим извјештајима ТО подаци о извршењу програма рада по појединачно утврђеним задацима те утрошеним финансијским средствима за њихову реализацију, подаци о утрошеним средствима за рад ТО, начину и сврси трошења средстава јавних прихода су скромног карактера. Извјештаји о раду ТО углавном нису правили повезнице са плановима рада, али ни са изворима финансирања у смислу да ли су поједине активности или трошкови финансирајани из средстава оснивача или боравишне таксе. Поред тога, извјештаји нису садржали довољно образложења за позиције које су значајно одступале од планираних величина.

Проблемима у раду те приједлозима мјера за њихово превазилажење кроз извјештаје о пословању бавила се само једна ТО, па се стиче утисак да проблема у раду и није било, што је у супротности са информацијама добијеним током ревизије, са проблематиком пословања изнесеном на сједницама УО и КТ и налазима ревизије презентованим у претходним поглављима.

УО ТОРС-а, између осталог, има обавезу да усваја годишње извјештаје о пословању, са финансијским извјештајем, као што је то обавеза УО ЛТО за њихов ниво извјештавања. Ревизија је уочила да се УО не баве извјештавањем са дужном пажњом, јер у потпуности изостају сугестије и приједлози, па се неријетко дешава да се усвајају и материјали који нису комплетни и не садрже све неопходне податке. УО у пракси имају формалну улогу да раду ТО дају легитимитет усвајајући законом

обавезујућа документа (планови, програми, извјештаји), док дио обавеза који се односи на одлучивање о коришћењу средстава у складу са законом и статутима ТО углавном изостаје.

ЛТО и МТО, између осталог, имају обавезу израде извјештаја о извршењу задатака, анализа и оцјена остварења програма рада и финансијског плана ТО града или општине те израде извјештаја и информација за потребе ТОРС-а. Законом о туризму прописане су и новчане казне за ТО и одговорна лица ако не донесе извјештај о пословању са финансијским извјештајем о пословању до краја априла (ТОРС) односно јуна (ЛТО), не достави ТОРС-у програм рада и извјештај о пословању са финансијским извјештајем и не достави извјештај МТТ у року од 15 дана од дана завршетка сједнице КТ, ако извјештај о пословању не садржи предвиђене податке. Ревизија се увјерила да у посматраном периоду унаточ наведеним недостацима прописане мјере никада нису примјењене, а није се ни на други начин инсистирало на адекватном процесу извјештавања ТО.

3.3. Координација и надзор над радом туристичких организација

Због специфичности организације система ТО у РС, нарочито у погледу оснивања ЛТО и њихових обавеза према оснивачу са једне и ТОРС односно МТТ са друге стране, координација активности и екстерни надзор над њиховим провођењем представља битну активност у управљачком ланцу. У овом поглављу су приказани налази ревизије у вези надзора и координације рада ТО.

3.3.1. Надзор над радом туристичких организација

Надлежност и одговорност за надзор над радом ТО подијељен је између МТТ и ЈЛС као оснивача ЛТО. Поред тога што МТТ има обавезу вршења надзора над радом ТО у смислу законитости њиховог рада и трошења средстава од боравишне таксе, очекивано је било и да се успостави надзор у смислу активности ТО и њиховог доприноса остварењу стратешких циљева у области туризма. У посматраном периоду МТТ није вршило управни надзор над радом ТО и није ни кроз праћење реализације провођења Стратегије развоја туризма вршило надзор над активностима ТО. Као што је већ поменуто, сама операционализација стратешких циљева није предвидјела много активности које треба да се проведу на нивоу ТО и већ у старту је пропуштена прилика за активније укључивање ТО и остваривање синергијског дјеловања МТТ и ТО у провођењу активности у циљу унапређења туризма.

Крајем 2022. године МТТ је извршило надзор над намјенским трошењем средстава прикупљених по основу боравишне таксе за 2021. годину. Овај надзор извршен је на основу извјештаја о раду и финансијском пословању ТО општина/градова, који су МТТ достављени од стране ТОРС. Анализа проведена на овај начин утврдила је да „већина корисника средства уплаћених по основу боравишне таксе намјенски користи“, али није наведено да ли и у којој мјери ТО средства нису намјенски користила и није се улазило у оцјену појединих активности у смислу да ли се оне уопште могу сматрати активностима на промоцији туризма. Налази ревизије су показали да је ненамјенско коришћење средстава присутна појава већ приликом самог планирања у ТО, као и да се дио активности које се проводе не могу довести у везу са промоцијом туризма.¹⁷

Надзор над радом ТО од стране оснивача је вршен углавном путем рада именованих УО. Анализом документације о раду УО ТО и записника са одржаних сједница

¹⁷ Прилог 6

идентификоване су праксе које се не могу сматрати ефикасним. Прије свега, идентификовано је да су УО ТО углавном формално испуњавали своју улогу у смислу усвајања планова и извјештаја, без суштинског укључивања у квалитет предложених докумената и без приједлога за унапређење истих.

Дио УО ТО у посматраном периоду је радио без основног документа који уређује начин рада – пословника о раду, а они који су имали усвојен овај документ он датира из периода прије доношења актуелних прописа који регулишу рад ТО. Неријетко су ТО функционисале дужи временски период без именованог УО као органа управљања, што је резултирало неусвајањем планова и извјештаја, али и потпуним изостанком доношења управљачких одлука о коришћењу средстава у складу са законом и статутом. Преовлађујућа пракса је да се записници са сједница УО ТО не израђују благовремено (након одржаних сједница) или се не израђују уопште, да се не достављају на вријеме члановима УО. Записници са сједница УО ТО су такви да не садрже податке и информације на основу којих је могуће утврдити садржај рада УО и њихов допринос успешном управљању и функционисању ТО.

Саме ЈЛС нису успоставиле ефикасну координацију између одјељења унутар локалне управе и ТО на начин да могу да обављају надзор над провођењем активности ТО. Надзор над радом ЛТО искључиво је провођен за неке од појединачних активности које су проводиле ТО, док је потпуно изостао надзор у фази планирања активности ТО као и намјенског трошења средстава. Ријетке су и углавном недокументоване праксе да ЈЛС утичу на ефикасније планирање ТО, намјенско трошење средстава за промоцију туризма и бољу повезницу између локалних стратешких одређења у области туризма и планирања активности ТО.

Надзор ЈЛС над радом ЛТО је изостао и путем провођења интерних ревизија пословања ТО. У посматраном периоду само једна јединица интерне ревизије је препознала као ризик пословање ТО, и то у дијелу намјенског коришћења средстава прикупљених од боравишне таксе. Налази проведене интерне ревизије показали су да је ненамјенско трошење средстава боравишне таксе присутна појава, али и низ других пропуста као што су непровођење поступака јавних набавки приликом трошења средстава боравишне таксе, давање грантова без правилника и критеријума.

Питање надзора посебно је актуелно у погледу потпуности евиденција и обрачуна и наплате боравишне таксе као намјенског прихода ТО за промоцију туризма. Иако је у последње двије године забиљежен раст и долазака и ноћења туриста и уплаћених средстава по основу боравишне таксе, анализе ТОРС-а показују да је присутан значајан простор за побољшања и да је још увијек дио средстава по основу боравишне таксе у сивој зони.¹⁸ Поред проблема непријављивања гостију и избјегавања обавезе плаћања боравишне таксе, проблем је и посљедична нетачност евиденција и непотпуна основа за ефикасније планирање ТО. Непријављивање боравишне таксе није присутно само код правних лица гдје се боравишна такса плаћа по ноћењу, већ и код физичких лица која своје обавезе уплаћују паушално по регистрованим лежајима. Поред тога што је проблем нерегистровања физичких лица који пружају услуге смјештаја изражен, у случају физичких лица туристички промет и код уредно регистрованих угоститеља остаје ван евиденција и статистика у туризму, јер није прописан начин извјештавања ове категорије. Ово значи да су сви доласци и ноћења туриста нерегистровани и за званичне статистике они не постоје а што је

¹⁸ Прилог 7

директна посљедица недостатка рјешења да се сви доласци и ноћења туриста пријављују у моменту почетка коришћења услуге смјештаја.

ПУРС је надлежна за контролу и наплату боравишне таксе у складу са законом. Будући да је прописима регулисано да су рокови за обрачун и уплату и до више од један мјесец након догађаја (ноћења туриста), ПУРС обрачун и уплату третира на готовинском принципу, односно уплаћена накнада третира се као обрачуната. Контрола тачности обрачуна је на овај начин отежана јер не постоји апликативно рјешење за пријаву туриста, па се приликом контрола може ослонити једино на тачност евиденција у књигама гостимије које се воде код угоститеља.

Једини начин да се утврде неправилности јесте провођење контрола у реалном времену, што додатно даје на значају контролама републичке односно локалне тржишне инспекције. Тржишна инспекција, између осталог, врши инспекцијски надзор у погледу придржавања прописа који се односе на туризам и угоститељство. У складу са прописаним надлежностима, републичка тржишна инспекција контролише и пружање услуга у туризму, пружање услуга смјештаја, вођење прописаних пословних књига и евиденције, издавање рачуна, поштивање права потрошача и друге захтјеве прописане законом. У посматраном периоду није забиљежена активност републичке тржишне инспекције везана за услуге смјештаја у туризму посредством физичких лица, док је за услуге смјештаја од стране правних лица постојао одређен ниво активности за који је упитно да ли је у дијелу наплате боравишне таксе постигао значајне резултате. У циљу сузбијања обављања нерегистроване дјелатности пружања услуга смјештаја од стране физичких лица, републичка тржишна инспекција је у првој половини 2023. године реализовала акције у оквиру које су извршена 251 контрола. У 77 случаја изречени су прекршајни налози због чега им је изречена забрана даљег рада, као и новчана казна. Такође, утврђене су и неправилности код регистрованих субјеката, гдје су наложене мјере за отклањање неправилности и изрицане новчане казне.¹⁹

У посматраном периоду, за шест ТО испитиваних у главној студији, локална тржишна инспекција у дијелу физичких лица давалаца услуга смјештаја планирала је 65, а реализовала 68 контрола које су резултирале једним прекршајним налогом. Пратећи акцију републичке тржишне инспекције почетком 2023. године, тржишни инспектори ЈЛС су поступали углавном превентивно а њихов значајнији ангажман на терену је резултирао регистрацијом бројних физичких лица који до тада нису били регистровани као пружаоци услуга (утврђено на основу изјава представника ТО и ЈЛС, нису израђени извјештаји јер је у питању текућа година). У области правних лица, у посматраном периоду планирано је укупно 1.823 контроле од којих је реализовано 1.720 са изречених 167 прекршајних налога и казнама у вриједности 93.230 КМ (од чега Источно Сарајево 92%). У периоду од 5 година (2017-2022. године), дио ЈЛС из ревизорског узорка нису имале организовано одјељење за инспекцијске послове. Дио ЈЛС које су имале формирано одјељење за инспекцијске послове нису никада радиле надзор физичких лица давалаца услуга смјештаја, док су остале ЈЛС ову врсту надзора радиле у врло скромном капацитету.²⁰

Упркос заинтересованости ТО и закључцима Владе РС о потреби значајнијег ангажмана, подаци које је ревизија анализирали показују да инспекцијски надзор у области туризма није био планиран ни реализован у обиму какав би био адекватан и који би на вријеме зауставио неповољне токове у овој дјелатности.

¹⁹ Прилог 8

²⁰ Прилог 9

3.3.2. Координација рада институција у систему

У налазима ревизије презентованим у претходним поглављима већ је идентификован недостатак координације активности, прије свега у процесима планирања промотивних активности, затим реализацији планираних активности и праћењу реализације, извјештавању о проведеним активностима и постигнутим резултатима, надзором над провођењем промоције и инспекцијским надзором у области туризма.

Недостатак координације активности евидентан је и у погледу потпуности евиденција и статистичких података о доласцима и ноћењима туриста. Иако званична статистика може да обрађује и публикује податке само у складу са усвојеним методологијама и поузданим изворима података, пропуштена је прилика да се координисаним активностима свих институција у систему обухвате и подаци о доласцима и ноћењима у смјештају код физичких лица. Овакве анализе и процјене изведене на основу њих могли су послужити као полазна основа за ширу дискусију свих актера у систему о адекватности постојећег начина вођења евиденција, из које би се могли формирати приједлози за измјене и побољшања постојећег начина вођења евиденција.

Посљедице недостатка координације активности у раду ТО су бројне, а једна од најважнијих јесте неповезаност планирања на локалном и републичком нивоу. Стратешким документима предвиђени интегрални приступ планирању промоције у циљу остваривања боље туристичке промоције РС није постигнут, упркос томе што су Законом о туризму дате јасне надлежности ТОРС у погледу координације планских, извјештајних и промотивних активности. Иако су скоро све ЛТО редовно достављале ТОРС своје планове и извјештаје, изостала је координаторска активност ТОРС у циљу усаглашавања и постизања синергијског дјеловања промотивних активности на свим нивоима. Захтјеви за достављањем докумената ЛТО су формално поштовани, али суштински нису имали никаквог значаја јер ТОРС у посматраном периоду није вршио анализу и обједињавање докумената достављених од стране ЛТО. ТОРС никада није ни разматрала активно ангажовање у остваривању ове улоге, у прилог чему говори и чињеница да унутрашња организација и описи послова у ТОРС не препознају ову улогу.

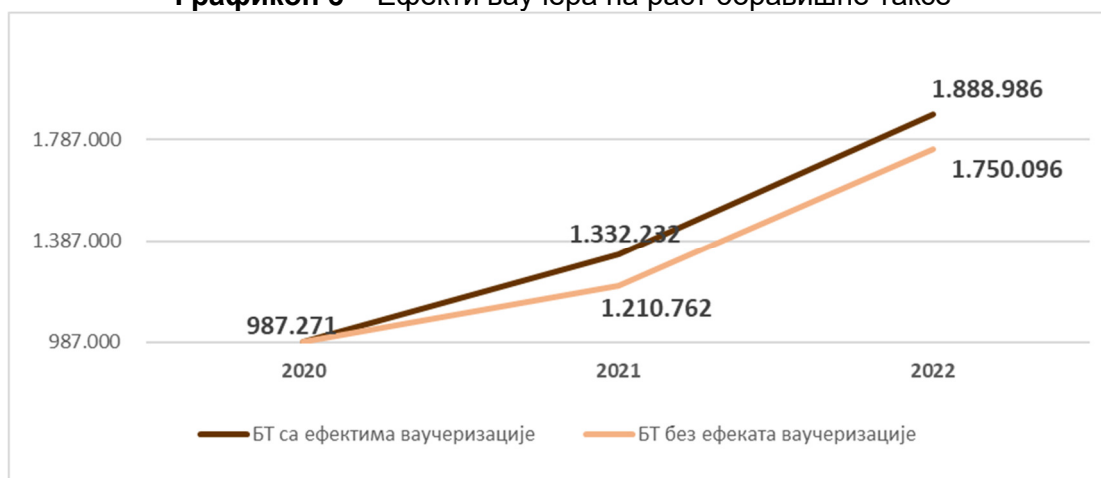
Координација институција у систему изостала је и приликом провођења посебних активности МТТ, а која су имала значајан утицај на промоцију туризма и туристички промет уопште. Ова констатација се односи прије свега на двије активности – додјелу грантова у туризму и финансирање туристичких ваучера у РС.

У периоду 2018-2022. година поднесено је више од 1.500 захтјева према МТТ за додјелу туристичких грантова, од којих је одобрено око половине у вриједности нешто мање од 6,5 милиона КМ. Одобрена средства представљају тек нешто мањи износ од прикупљене боравишне таксе у истом периоду и било је очекивано да се њиховим коришћењем постигну ефекти на раст туристичких показатеља у РС. Међутим, МТТ није мјерило ефекте додијељених грантова и остаје непознато колики је њихов допринос расту туристичког промета. Оно што је чињеница јесте да МТТ приликом додјеле туристичких грантова није имало комуникацију са ТО и није се консултовала са њима у смилу одређивања приоритета у које би се наведена средства усмјерила како би се постигли што бољи резултати. Прегледом додијељених туристичких грантова ревизија је утврдила сличну праксу као и код финансирања манифестација и активности ТО, а то је да се око двије трећине одобрених пројеката не може довести у директну везу са унапређењем и промоцијом туризма.

Активност која је допринијела расту туристичког промета на мјерљив начин је био пројекат додјеле туристичких ваучера (Графикон 6). Током два циклуса трајања пројекта, односно од 15. јуна 2020. до 30. јуна 2021. године и од 1. јула 2022. до 30.

октобра 2022. године, грађанима Републике Српске издато је укупно 65.857 туристичких ваучера. МТТ није мјерило ефекте искоришћених туристичких ваучера у првом циклусу додјеле ваучера, због чега је тешко издвојити утицај ове активности на ефекте туризму 2021. години. За 2022. годину постоје евиденције, које говоре у прилог да је раст расположивих туристичких параметара (број долазака и ноћења, наплаћена боравишна такса) био под утицајем ваучера за готово 20%. Наиме, коришћењем туристичких ваучера у 2022. години остварено је 18.508 долазака, односно 66.454 ноћења (просјечно 3,59 ноћи по доласку). Компензациони Фонд Републике Српске је на основу појединачних рјешења о рефундацији средстава издатих од МТТ, одобрио за ову активност 1,84 милиона КМ, омогућивши субјектима за пружање услуга смјештаја тај начин промет од око 6,5 милиона КМ за 4 мјесеца трајања пројекта. Поред тога, на основу броја остварених ноћења, уплаћена је боравишна такса ТОРС и ЛТО у износу од 138.890 КМ, што је 25% од укупног раста боравишне таксе у односу на исти временски период претходне године.

Графикон 6 – Ефекти ваучера на раст боравишне таксе



Извор: ГСР ЈС РС – Подаци МТТ

Законом о туризму предвиђено је да ТОРС формира КТ које је задужено за обављање послова координаторских активности али и послове везане за израду основних програмских и планских докумената ТОРС-а, усаглашавања ставова према заједничким промотивним активностима свих ТО и њиховом заједничком наступу те других питања у вези са развојем туризма. КТ чине (13 чланова) директор ТОРС, представник Министарства те 11 директора ТО изабраних сразмјерно њиховом туристичком значају и учешћу у укупном приходу ТОРС. Изабрани чланови обавезни су да најмање два пута годишње одрже сједницу КТ. ТОРС је обавезан извјештај са приједлогом мјера и закључака са одржаних сједница доставити Министарству у року од 15 дана од дана завршетка сједнице КТ.

У периоду 2018-2022 одржано је десет сједница КТ, у просјеку двије годишње. Теме о којима се расправљало на КТ у последњих пет година обухватају скоро све актуелне проблеме и потешкоће са којима се ТО сусрећу у свакодневном раду, као што су: заједничке промотивне активности, визуелни идентитет РС, интегрисани туристички производ, развој нових туристичких производа, онлајн промотивне активности, регистрација физичких лица као даваоца услуга, доласци и ноћења туриста и наплата боравишне таксе или сива зона у туризму. На основу записника са сједница КТ и прегледа предузетих активности ТО евидентно је да су сједнице КТ биле углавном информативног карактера, а дискусије и анализе нису резултирале закључцима из којих произилазе конкретне активности са јасно дефинисаним носиоцима активности, динамиком реализације или очекиваним резултатима. Посљедица наведеног

приступа у раду КТ јесте изостанак ефеката рада овог савјетодавног тијела и активности које би унаприједиле рад ТО и промоцију туризма РС.

Рад КТ у посматраном периоду карактерисали су административни недостаци у виду праксе да су записници са сједница, осим што су били без конкретизације дискусија, рађени са закашњењем и од неколико мјесеци. Устаљена је пракса да се записници са сједница раде тек као дио припреме за наредну сједницу и члановима су се достављали заједно са позивом за одржавање сљедеће сједнице. Иако је била законска обавеза да се записници са сједница КТ достављају МТТ у року од 15 дана од одржавања сједнице, већина записника никада није достављена, а ријетки који јесу достављани су са кашњењем од неколико мјесеци.

4. ЗАКЉУЧЦИ

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске је провела ову ревизију учинка са циљем да се испита да ли се ефикасно управља туристичким организацијама у циљу остварења њихове основне функције – унапређења промоције туризма у Републици Српској, те да се на основу проведених испитивања надлежним институцијама понуде препоруке чијим провођењем је могуће унаприједити ефикасност управљања и функционалност туристичких организација.

На основу презентованих налаза ревизије утврђени су основни и појединачни закључци ревизије учинка. **Основни закључак ове ревизије учинка је да се туристичким организацијама не управља на ефикасан начин, што онемогућава да промоција туризма оствари значајније резултате.**

Утврђени су и појединачни закључци који подржавају основни закључак ове ревизије учинка:

4.1 Постојећа организација и претпоставке за функционисање туристичких организација у Републици Српској не обезбјеђују у потпуности ефикасно управљање у циљу унапређења промоције туризма.

Налази ревизије показују да постојећи начин организовања послова у туристичким организацијама није у потпуности усмјерен на промоцију туризма као основну дјелатност. Удио запослених туристичке струке у туристичким организацијама је мањи од 30%, иако је број запослених у посматраном периоду у туристичким организацијама повећан за 50%. Релативни удио запослених туристичке струке у туристичким организацијама је у паду а идентификован је тренд повећања броја регистрованих дјелатности од којих дио нема директне везе са туризмом. Проширивање дјелатности туристичких организација коју прати повећање броја запослених, неадекватна професионална структура и постојање различитих модела организовања указују на непостојање јасне визије сврхе и основне функције туристичких организација.

Стратешка и проведбена документа нису у потребној мјери препознала потенцијал ангажовања туристичких организација и синергијског дјеловања свих институција у циљу промоције туризма и остварења стратешких одређења у туризму. Важећу регулативу карактеришу бројни недостаци и неусклађености које имају утицаја на ефикасност рада туристичких организација.

4.2 Нису успостављене поуздане и потпуне евиденције у туризму, што се одражава на планирање промоције туризма, мониторинг и евалуацију проведених активности и оцјену доприноса проведених активности туристичком промету.

Туристичке организације не располажу потпуним и поузданим подацима неопходним за планирање обављања основне дјелатности, односно промоције туризма. Постојеће евиденције у туризму немају потпун обухват и значајно потцјењују туристички промет мјерен бројем долазака и ноћења туриста. Поред потпуног недостатка евиденција долазака и ноћења у смјештају код угоститеља регистрованих као физичка лица, евидентно је и да евиденција долазака и ноћења код угоститеља правних лица није потпуна. Посљедишно, евиденције су мањкаве и са подацима о структури туриста, што не омогућава ефикасно планирање туристичке промоције.

4.3 Постојећи начин функционисања обрачуна и наплате боравишне таксе не обезбјеђује самоодрживост промоције туризма као основне дјелатности туристичких организација.

Постојећи начин пријављивања туриста у објектима за смјештај гостију, обрачуна и наплате боравишне таксе је компликован и захтијева много ресурса за контроле, што доводи до сумњи у комплетност и тачност података о пријављеним гостима и броју остварених ноћења, самим тим и обрачуна и наплате боравишне таксе као намјенског прихода туристичких организација за промоцију туризма.

Модел паушалног плаћања боравишне таксе за физичка лица представља значајне потешкоће за праћење и вођење евиденција, а негативно се одражава и на имиџ Републике Српске као дестинације јер оставља доста простора за различита поступања. Поред тога, на овај начин се физичка лица као угоститељи стављају у повољнији положај у односу на правна лица и ствара се простор за дуализам у поступању у истој дјелатности. Отежана контрола обрачуна и наплате боравишне таксе одражава се на обим и квалитет промоције туризма коју врше туристичке организације, јер је промоција директно зависна од нивоа наплате боравишне таксе као намјенског прихода.

4.4 Управљање туристичким организацијама, посматрано кроз основне управљачке алате планирања, мониторинга, евалуације и извјештавања, није организовано на ефикасан начин и не обезбјеђује унапређење промоције туризма као основне дјелатности.

Планска и извјештајна документа туристичких организација се усвајају са значајним кашњењима и не карактерише их довољна детаљност и усмјереност на промоцију туризма. Планови туристичких организација нису аналитички довољно разрађени ни у смислу појединачних активности које се планирају проводити ни у смислу извора финансирања. Бројне активности и манифестације које проводе туристичке организације нису у директној вези са промоцијом туризма.

Туристичке организације нису успоставиле систем планирања са јасним и мјерљивим индикаторима очекиваних резултата планираних активности, што отежава праћење и надзор над њиховим провођењем али и извјештавање које је оријентисано на учинак.

Осим тога што у извјештајима туристичких организација недостаје евалуација проведених активности и оцјена њиховог доприноса промоцији и унапређењу туризма, извјештаји о раду не обезбјеђују повезницу са плановима и не дају јасан преглед активности по изворима финансирања. Извјештаји туристичких организација нису у довољној мјери садржајни и не омогућавају да се на основу њих стекне увид у ефикасност провођења промотивних активности, као ни да се идентификују недостаци и те информације употријебе приликом планирања наредних активности.

4.5 Координација рада туристичких организација и других институција у области туризма није успостављена на нивоу довољном за синергијско дјеловање и унапређење промоције туризма.

Недостатак координације рада најизраженији је у неповезаности планирања на локалном и републичком нивоу. Туристичка организација Републике Српске не остварује предвиђену улогу у креирању јединственог и једнообразног планирања туристичке промоције и других активности значајних за унапређење јединствене промоције туризма.

Координационо тијело Туристичке организације Републике Српске не остварује очекивану улогу у унапређењу рада туристичких организација и промоције туризма. Начин рада Координационог тијела не обезбјеђује довољну основу за анализе и предузимање активности на рјешавању и отклањању идентификованих недостатака у систему и унапређењу промотивних активности.

Активности Министарства трговине и туризма, Туристичке организације Републике Српске и локалних туристичких организација често нису усклађене и могућности сарадње у провођењу појединачних активности се ријетко користе.

5. ПРЕПОРУКЕ

У овом дијелу извјештаја, а на темељу презентованих налаза и изнесених закључака, креиране су препоруке ревизије.

У погледу функционисања и управљања туристичким организацијама у Републици Српској, најзначајније улоге и надлежности имају Влада Републике Српске односно Министарство трговине и туризма, затим јединице локалне самоуправе, те Туристичка организација Републике Српске и локалне туристичке организације.

Препоруке су упућене институцијама у складу са њиховим улогама, надлежностима и одговорностима за управљање туристичким организацијама, и то: Влади Републике Српске односно Министарству трговине и туризма, јединицама локалне самоуправе и туристичким организацијама.

Препоруке за Владу Републике Српске и Министарство трговине и туризма

Влада Републике Српске надлежна је за доношење стратешких и развојних докумената и предлагање законских прописа, док је министар трговине и туризма надлежан за доношење подзаконских прописа на основу закона који третирају област туризма и угоститељства. Министарство трговине и туризма је надлежно за управни надзор и надзор над провођењем Закона о туризму. У сврху ефикаснијег управљања туристичким организацијама потребно је да Влада Републике Српске и Министарство трговине и туризма:

5.1 Анализирају и на основу резултата анализе ажурирају стратешка и израде недостајућа развојна документа која су предвиђена Законом о туризму, како би се на тај начин обезбиједило активно учешће свих актера у области туризма у складу са њиховим надлежностима у циљу унапређења промоције туризма Републике Српске.

Потребно је анализирати постојећу Стратегију развоја туризма Републике Српске и извршити ажурирање исте на начин да се активности проводе у складу са надлежностима и одговорностима појединачних актера у области туризма. Такође је потребно идентификовати и тамо гдје је примјерено иницирати израду мастер планова, програма развоја туристичког производа и плана промоције.

Координисаним активностима Министарства трговине и туризма, туристичких организација и других заинтересованих страна израдити provedбена документа за сваки од стратешких и развојних докумената, на начин да се јасно одреде мјере и активности, потребни ресурси, носиоци активности, временска динамика, очекивани резултати и други показатељи битни за ефикасно провођење истих.

5.2 Анализирају и на основу резултата анализе ускладе и гдје је потребно допуне законодавни оквир како би се на тај начин обезбиједило ефикасно управљање туристичким организацијама и унаприједиле активности промоције туризма Републике Српске.

Потребно је извршити анализу постојећих Закона о туризму, Закона о угоститељству и Закона о боравишној такси те извршити усклађивање истих како би се отклониле нејасноће и на тај начин омогућити ефикасније функционисање туристичких организација. Размотрити оправданост различитих начина наплате боравишне таксе за поједине категорије угоститеља који пружају услуге смјештаја и новим рјешењима унифицирати обрачун и наплату за све категорије. Размотрити све могућности и предложити јединствено рјешење у погледу начина пријаве гостију како би се омогућила потпуна и тачна евиденција о доласцима и ноћењима туриста и наплата боравишне таксе на начин који ће поједноставити пријаву и контроле у овој области.

5.3 Обезбиједи координацију активности свих актера у области туризма како би се постигао синергијски ефекат и унаприједила промоција туризма Републике Српске у складу са стратешким одређењима.

Потребно је путем надзора над радом Туристичке организације Републике Српске, Координационог тијела, именовања управљачких тијела и иницирањем заједничких активности Министарства трговине и туризма са другим институцијама обезбиједити да се провођење активности промоције туризма на свим нивоима обавља у складу са стратешким одређењима и на тај начин доприноси промоцији туризма Републике Српске на ефикасан и ефективан начин.

У ситуацијама када се проводе друге активности везане за туризам (додјела грантова у туризму, креирање програма туристичких ваучера и слично) обезбиједити информисаност туристичких организација и искористити њихова знања и искуства са терена како би се постигао максималан ефекат уложених средстава.

Препоруке за Туристичку организацију Републике Српске и локалне туристичке организације

Препоруке за туристичке организације односе се на управљачке механизме и потребу њиховог унапређења у функцији бољег управљања туристичким организацијама. Потребно је да туристичке организације:

5.4 Анализирају и преиспитају постојеће унутрашње организације и ускладе их са регулаторним захтјевима како би се обезбиједило ефикасно управљање и унапређење промоције туризма.

Урадити свеобухватну анализу потреба (укључујући анализу постојећих и планираних туристичких потенцијала, капацитета, могућности за развој и сарадњу међуопштинског и регионалног нивоа, потребних људских и других ресурса) и на основу резултата анализе предложити успостављање унутрашње организације.

У случајевима када се туристичке организације баве и другим пословима осим промоције туризма, унутрашњу организацију прилагодити на начин да су јасно одвојена одјељења која се баве туризмом од одјељења која се баве другим пословима. Људске и друге ресурсе планирати и организовати на начин да се јасно могу идентификовати активности и постигнути резултати које се односе на туризам од осталих активности.

5.5 Управљачке активности у туристичким организацијама проводити у складу са прописаним основним улогама и задацима, на начин који је усмјерен на учинковитост и унапређење промоције туризма.

Приликом израде планских докумената јасно одвојити активности промоције туризма од других активности туристичке организације и притом намјенска средства боравишне таксе усмјеравати искључиво у промотивне и друге активности које доприносе развоју туризма и туристичке понуде. За све промотивне активности успоставити јасне и мјерљиве индикаторе очекиваних резултата и утицаја на туристичку дјелатност.

Успоставити ефикасан систем надзора и евалуације проведених промотивних активности који ће омогућити да се недостаци идентификују и отклањају у циљу унапређења промоције и развоја туризма. Процес извјештавања прилагодити на начин да је могуће јасно повезати проведене промотивне активности са стратешким и другим развојним документима, изворима финансирања и очекиваним резултатима. Обезбиједити да процес извјештавања обезбјеђује довољно података и информација у сврху оцјене успјешности проведених промотивних активности, као и за унапређење пословних процеса и промоције туризма.

Препоруке за јединице локалне самоуправе

Препоруке за јединице локалне самоуправе као осниваче локалних туристичких организација дате су у складу са њиховом улогом и надлежностима. Потребно је да јединице локалне самоуправе:

5.6 Успоставе ефикасан систем надзора над радом локалних туристичких организација у циљу стварања оптималног односа уложених ресурса и доприноса промоцији туризма.

У оквиру постојећих капацитета и путем именовања органа управљања локалних туристичких организација, успоставити координацију активности јединице локалне самоуправе и туристичке организације на начин да се обезбиједи планирање и провођење промотивних активности у складу са планираним активностима јединица локалне самоуправе и другим активностима које се проводе на подручју јединице локалне самоуправе. Успоставити систем надзора који ће кроз периодично и годишње извјештавање туристичке организације према оснивачу обезбиједити потпуне информације за надзор над провођењем промотивних активности и намјенским коришћењем средстава боравишне таксе.

Вођа ревизорског тима

Бојан Драгишић, с.р.

6. ПРИЛОЗИ УЗ ИЗВЈЕШТАЈ

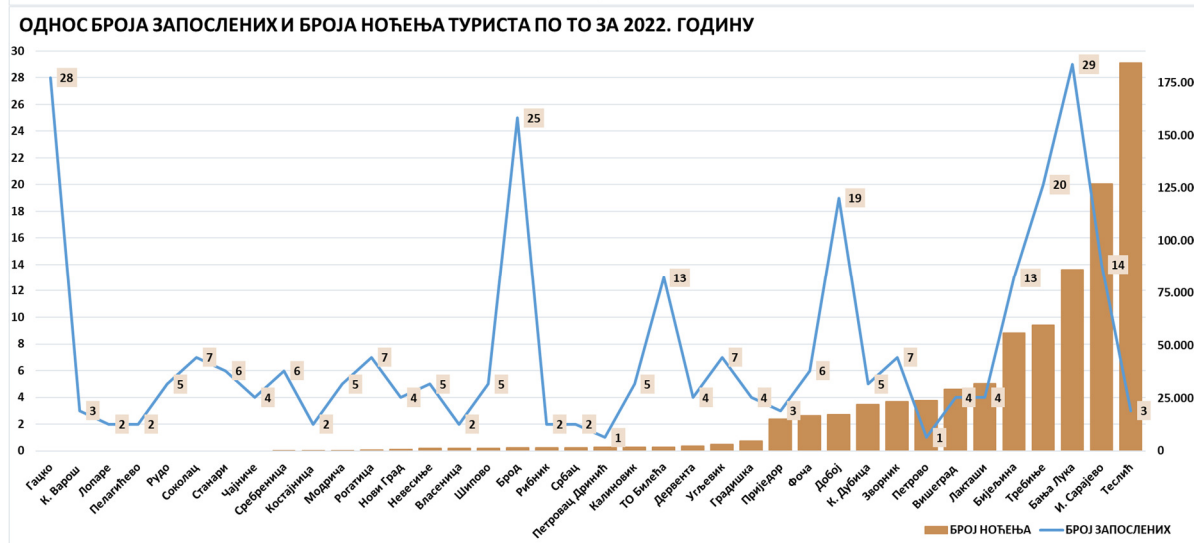
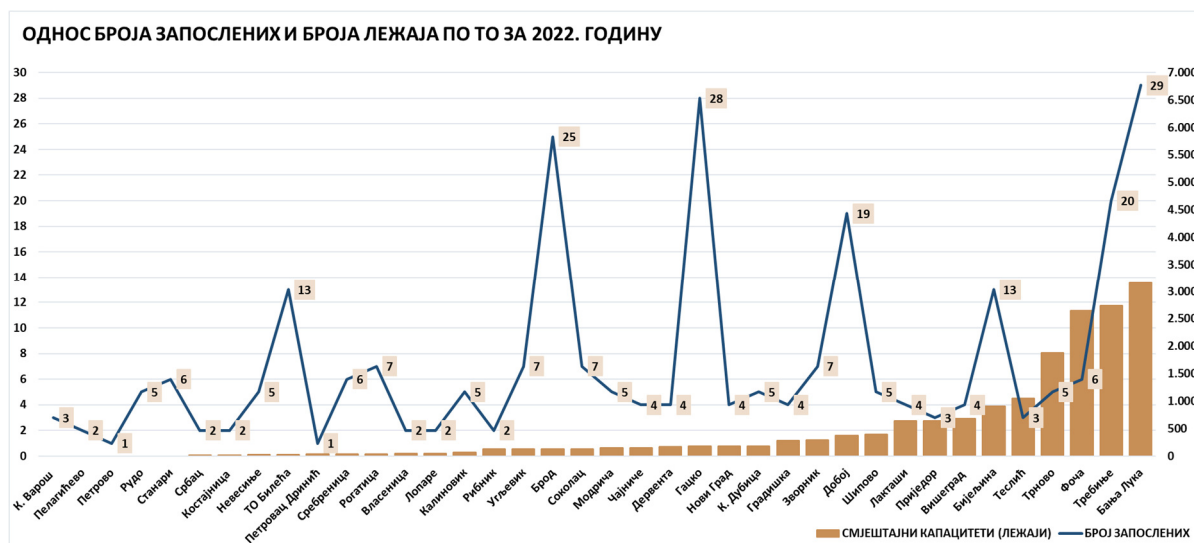
Прилог број 1: Листа референци – попис аката

- Стратегија развоја туризма Републике Српске за период 2021-2027;
- Стратегија развоја туризма Републике Српске за период 2011-2020;
- Програм економских реформи Републике Српске за период 2021-2023;
- Закон о туризму (Службени гласник Републике Српске број 45/17, 16/23);
- Закон о угоститељству (Службени гласник Републике Српске број 45/17);
- Закон о боравишној такси (Службени гласник Републике Српске број 78/11, 106/15);
- Закон о републичкој управи (Службени гласник Републике Српске број 115/18);
- Закон о локалној самоуправи (Службени гласник Републике Српске број 97/16, 36/19, 61/21),
- Закон о систему јавних служби (Службени гласник Републике Српске број 109/12, 44/16)
- Правилник о садржају, изгледу и начину вођења евиденције у туризму ('Службени гласник Републике Српске број 67/18)
- Правилник о облику и садржају захтјева за упис и брисање из евиденције у туризму (Службени гласник Републике Српске број 50/23);
- Правилник о условима за проглашавање туристичког мјеста (Службени гласник Републике Српске број 117/17);
- Правилник о облику пријаве обрачунате боравишне таксе (Службени гласник Републике Српске број 24/16);
- Правилник о садржају пријаве броја корисника услуга смјештаја и износу боравишне таксе (Службени гласник Републике Српске број 11/19);
- Правилник о облику, садржају, мјесту и начину вођења евиденције гостију код физичког лица које пружа угоститељске услуге у апартману, кући за одмор и соби за изнајмљивање (Службени гласник Републике Српске број 103/17);
- Уредба о условима и критеријумима за додјелу намјенских средстава за развој туризма (Службени гласник Републике Српске број 1/18, 49/20, 114/21, 82/22)

Прилог број 2: Списак туристичких организација

1. ТО Републике Српске
2. ТО Бања Лука
3. ТО Бијељина
4. ТО Билећа
5. ТО Братунац
6. ТО Брод
7. ТО Вишеград
8. ТО Власеница
9. ТО Гацко
10. ТО Градишка
11. ТО Дервента
12. ТО Добој
13. ТО Зворник
14. ТО И. Сарајево/ ТОГ И. Н. Сарајево
15. ТО Калиновик
16. ТО К. Дубица
17. ТО Костајница
18. ТО К. Варош
19. ТО Лакташи
20. ТО Лопаре
21. ТО Љубиње
22. ТО Модрича
23. ТО Невесиње
24. ТО Нови Град
25. ТО Пале
26. ТО Пелагићево
27. ТО Петрово
28. ТО Петровац
29. ТО Приједор
30. ТО Рибник
31. ТО Рогатица
32. ТС Рудо
33. ТО Соколац
34. ТО Србац
35. ТО Сребреница
36. СТО Станари
37. ТО Теслић
38. ТО Требиње
39. ТО Трново
40. ТО Фоча
41. ТО Чајниче
42. ТО Шековићи
43. ТО Шипово
44. ТО Угљевик

Прилог број 3: Однос броја запослених, лежаја, долазака и ноћења за 2022. годину



Извор: ГСР ЈС РС – Подаци РЗС РС

Прилог број 4: Модели организовања локалних туристичких организација

МОДЕЛ 1

**ТУРИСТИЧКА
ОРГАНИЗАЦИЈА
са ТИЦ-овима**

Искључиво се баве туризмом (ТО Требиње).
Примарно се баве туризмом (ТО Бања Лука).

МОДЕЛ 2

**ТУРИСТИЧКА
ОРГАНИЗАЦИЈА
са ТИЦ-овима**

градска (ТО Јахорина – И Сарајево са својим ТИЦ) уз коју истовремено функционишу и општинске (ТО Пале, ТО Соколац, ТО Трново) – до 01.01.2023. године

градска (ТОГ И Сарајево са ТИЦ Пале и ТИЦ И Илиџа), уз коју истовремено функционишу и општинске ТО (ТО Соколац, ТО Трново) и ТИЦ-еви – од 01.01.2023. године

Искључиво се баве туризмом.

МОДЕЛ 3

**СПОРТСКО-ТУРИСТИЧКА
ОРГАНИЗАЦИЈА
без ТИЦ-ева**

Примарни послови - спорт и култура.
Туризам – нема лежаја, долазака и ноћења туриста
(СТО Станари)

МОДЕЛ 4

**ТУРИСТИЧКА
ОРГАНИЗАЦИЈА
истовремено и ТИЦ**

Искључиво се баве туризмом
(ТО Вишеград и ТО Теслић).

Извор: ГСР ЈС РС – Подаци ТО

Прилог број 5: Боравишна такса у периоду 2018-2022. године

		2018	2019	2020	2021	2022
ТОРС	Средства буџета	357.620	463.679	518.440	513.791	689.353
	Боравишна такса	309.574	355.513	224.138	297.868	413.967
ТОБЛ	Средства буџета	875.897	915.000	947.975	1.190.420	1.080.200
	Боравишна такса	246.917	294.438	123.851	191.128	276.881
ТО ТРЕБИЊЕ	Средства буџета	251.490	282.047	289.747	308.068	372.670
	Боравишна такса	151.089	234.712	153.391	220.945	318.582
ТОГ И САРАЈЕВО	Средства буџета	342.596	375.820	417.127	394.808	515.708
	Боравишна такса	17.746	21.637	11.431	11.956	20.378
ТО ВИШЕГРАД	Средства буџета	145.160	138.804	78.568	64.440	144.420
	Боравишна такса	18.746	24.919	15.859	17.707	29.371
ТО ТЕСЛИЋ	Средства буџета	76.123	89.400	103.000	144.400	148.612
	Боравишна такса	81.307	82.626	61.700	89.966	99.364
СТО СТАНАРИ	Средства буџета	-	182.201	213.870	213.745	303.514
	Боравишна такса	-	-	-	-	-
УКУПНО	Средства буџета	2.048.886	2.446.951	2.568.727	2.829.672	3.254.476
	% учешћа	71%	71%	81%	77%	74%
	Боравишна такса	825.379	1.013.845	590.370	829.570	1.158.544
	% учешћа	29%	29%	19%	23%	26%

Извор: ГСР ЈС РС – Подаци ТО

Прилог број 6: Реализација плана материјалних трошкова Туристичке организације Републике Српске

ТОРС	2018		2019		2020		2021		2022		2023	
	ПЛАН	РЕАЛИЗ.	ПЛАН	РЕАЛИЗ.	ПЛАН	РЕАЛИЗ.	ПЛАН	РЕАЛИЗ.	ПЛАН	РЕАЛИЗ.	ПЛАН	РЕАЛИЗ.
БРУТО ПЛАТЕ	319.927	367.902	419.513	440.724	481.500	481.143	495.000	504.426	570.000	573.763	650.000	
МАТЕРИЈАЛНИ ТРОШКОВИ	30.073	43.670	30.487	46.543	-	39.988	-	34.664	-	31.191	-	
УКУПНО	350.000	411.572	450.000	487.267	481.500	521.131	495.000	539.090	570.000	604.954	650.000	-
СРЕДСТВА ТРАНСФЕРА	350.000	350.000	450.000	450.000	481.500	495.249	495.000	508.698	570.000	650.000		
РАЗЛИКА		-61.572		-37.267		-25.882		-30.392		45.046		

Извор: ГСР ЈС РС – Подаци ТОРС

Прилог број 7: Анализе Туристичке организације Републике Српске о могућем простору за побољшање прихода

Ø искориштеност капацитета (смјештај правних и физичких лица)			Наплаћена боравишна такса	Процјена ИЗГУБЉЕНЕ КОРИСТИ (КМ)		
%	дана	Боравишна такса на искоришт. од 20%		Промет (у односу на Ø потрошњу од 130 КМ)	Порез на приход/добит (10%)	
Бања Лука	12,43	45	239.945	232.136	12.072.500	1.207.250
Требиње	11,04	39	276.342	118.934	5.153.822	515.382
Пале (сезона 180 дана)	21,00	37	217.737	101.181	1.988.074	198.807
Приједор	8,38	31	32.277	70.387	4.575.155	457.516
Бијељина	13,63	50	112.381	59.801	3.887.065	388.707
Фоча (сезона 150 дана)	6,00	9	38.840	58.734	5.090.248	509.025
Добој	11,00	28	41.226	32.687	2.124.655	212.466
Брод	2,44	12	2.859	19.771	1.285.115	128.512
Дервента	5,00	18	5.728	16.786	1.091.091	109.109
Лакташи	9,25	20	32.151	10.138	658.970	65.897
Челинац	0,24	1	134	7.211	468.715	46.872
Братунац	5,42	19	1.570	6.168	801.840	80.184
Билећа	14,72	54	3.439	1.233	80.145	8.015
...						
УКУПНО за све ТО			1.332.232	1.103.000	58.929.422	5.892.942
УКУПНО ИЗГУБЉЕНА КОРИСТ према процјенама ТОРС-а				1.103.000		5.892.942

Извор: ГСР ЈС РС – Подаци ТОРС

Прилог број 8: Инспекцијске контроле Републичке управе за инспекције послове у периоду 2018 - 6/2023

ИНСПЕКЦИЈСКЕ КОНТРОЛЕ		2018	2019	2020	2021	2022	1 - 6 / 2023
ФИЗИЧКА ЛИЦА	Број планираних инспекцијских контрола	0	0	0	0	0	0
	Број реализованих инспекцијских контрола	0	0	0	0	32	251
	Број изречених прекршајних налога	0	0	0	0	3	77
	Вриједност изречених прекршајних налога (КМ)	0	0	0	0	1.500	30.700
	Друге изречене мјере					3 ЗОД	44 ЗОД
ПРАВНА ЛИЦА	Број планираних инспекцијских контрола	0	0	0	0	0	0
	Број реализованих инспекцијских контрола	395	488	319	952	302	151
	Број изречених прекршајних налога	67	89	45	126	90	52
	Вриједност изречених прекршајних налога (КМ)	50.600	64.200	38.100	113.900	75.900	37.700
	Друге изречене мјере	87 УМ	84 УМ	31 УМ	53 УМ	48 УМ	20 УМ

* планирање инспекцијских контрола врши се по областима надзора и налази се у оквиру области "Угоститељство и туризам"

ЗОД - забрана обављања дјелатности

УМ - управне мјере

Извор: ГСР ЈС РС – Подаци РУИП

Прилог број 9: Инспекцијске контроле тржишне инспекције јединица локалне самоуправе у периоду 2018 – 2022. године

	2018	2019	2020	2021	2022	УКУПНО 2018-2022
Укупан број ПЛАНИРАНИХ инспекцијских контрола у објектима за пружање услуга смјештаја ПРАВНА ЛИЦА (мотели, мотели...)	390	404	405	303	321	1.823
Укупан број ПЛАНИРАНИХ инспекцијских контрола у објектима за пружање услуга смјештаја ФИЗИЧКА ЛИЦА	1	52	1	5	6	65
Укупан број ПЛАНИРАНИХ инспекцијских контрола у објектима за пружање услуга смјештаја	391	456	406	308	327	2.433
Укупан број РЕАЛИЗОВАНИХ инспекцијских контрола у објектима за пружање услуга смјештаја ПРАВНА ЛИЦА (мотели, мотели...)	401	420	310	251	338	1.720
Укупан број РЕАЛИЗОВАНИХ инспекцијских контрола у објектима за пружање услуга смјештаја ФИЗИЧКА ЛИЦА	1	53	2	6	6	68
Укупан број РЕАЛИЗОВАНИХ инспекцијских контрола у објектима за пружање услуга смјештаја	402	473	312	257	344	2.235
% РЕАЛИЗОВАНИХ инспекцијских контрола у објектима за пружање услуга смјештаја ПРАВНА ЛИЦА (мотели, мотели...)	103%	104%	77%	83%	105%	94%
% РЕАЛИЗОВАНИХ инспекцијских контрола у објектима за пружање услуга смјештаја ФИЗИЧКА ЛИЦА	100%	102%	200%	120%	100%	105%
% РЕАЛИЗОВАНИХ инспекцијских контрола у објектима за пружање услуга смјештаја	103%	104%	77%	83%	105%	92%
Укупан број ИЗРЕЧЕНИХ ПРЕКРШАЈНИХ НАЛОГА инспекцијских контрола у објектима за пружање услуга смјештаја ПРАВНА ЛИЦА (мотели, мотели...)	51	22	28	27	39	167
Укупан број ИЗРЕЧЕНИХ ПРЕКРШАЈНИХ НАЛОГА инспекцијских контрола у објектима за пружање услуга смјештаја ФИЗИЧКА ЛИЦА	0	0	0	0	1	1
Укупан број ИЗРЕЧЕНИХ ПРЕКРШАЈНИХ НАЛОГА инспекцијских контрола у објектима за пружање услуга смјештаја	51	22	28	27	40	179
Укупана вриједност ИЗРЕЧЕНИХ ПРЕКРШАЈНИХ НАЛОГА инспекцијских контрола у објектима за пружање услуга смјештаја ПРАВНА ЛИЦА (мотели, мотели...)	18.630	16.800	14.900	20.100	22.800	93.230
Укупана вриједност ИЗРЕЧЕНИХ ПРЕКРШАЈНИХ НАЛОГА инспекцијских контрола у објектима за пружање услуга смјештаја ФИЗИЧКА ЛИЦА	-	-	-	-	300	300
Укупана вриједност ИЗРЕЧЕНИХ ПРЕКРШАЈНИХ НАЛОГА инспекцијских контрола у објектима за пружање услуга смјештаја	18.630	16.800	14.900	20.100	23.100	98.330
Друге изречене мјере (описно*) инспекцијских контрола у објектима за пружање услуга смјештаја ПРАВНА ЛИЦА (мотели, мотели...)	-	-	-	-	-	-
Друге изречене мјере (описно*) инспекцијских контрола у објектима за пружање услуга смјештаја ФИЗИЧКА ЛИЦА	-	-	-	-	-	-
Друге изречене мјере (описно*) инспекцијских контрола у објектима за пружање услуга смјештаја	0	0	0	0	0	7

Извор: ГСР ЈС РС – Подаци ЈЛС