



GLAVNA SLUŽBA
ZA REVIZIJU JAVNOG SEKTORA
REPUBLIKE SRPSKE

Republika Srpska
78000 Banja Luka
Vladike Platona bb
Tel: +387(0)51/493-555
Faks: +387(0)51/493-556
e-mail: revizija@gsr-rs.org



Izveštaj revizije učinka

UPRAVLJANJE TURISTIČKIM ORGANIZACIJAMA

Broj: RU 002-22

Banja Luka, oktobar 2023. godine

SADRŽAJ

ZAKLJUČAK REVIZIJE	1
LISTA SKRAĆENICA	2
PREDGOVOR	3
REZIME 5	
1. UVOD	7
1.1. Pozadina i motivi revizije	7
1.2. Predmet revizije i revizijska pitanja.....	9
1.3. Dizajn i metodološki okvir revizije	10
1.3.1. Obim i ograničenja revizije	10
1.3.2. Izvori revizijskih dokaza.....	11
1.3.3. Metode prikupljanja i analize revizijskih dokaza.....	12
1.3.4. Kriterijumi revizije	12
1.4. Sadržaj i struktura izvještaja	13
2. OPIS PREDMETA REVIZIJE	14
2.1. Karakteristike predmeta revizije.....	14
2.2. Institucionalne uloge, nadležnosti i odgovornosti.....	14
2.3. Pravna regulativa karakteristična za područje i predmet revizije	15
3. NALAZI.....	17
3.1. Pretpostavke za efikasno upravljanje turističkim organizacijama.....	17
3.1.1. Regulatorni okvir u funkciji efikasnog upravljanja turističkim organizacijama ...	17
3.1.2. Organizacione pretpostavke za rad turističkih organizacija	20
3.2. Upravljanje turističkim organizacijama.....	23
3.2.1. Proces planiranja u turističkim organizacijama	23
3.2.2. Praćenje realizacije planova turističkih organizacija	24
3.2.3. Proces izvještavanja u turističkim organizacijama	26
3.3. Koordinacija i nadzor nad radom turističkih organizacija.....	27
3.3.1. Nadzor nad radom turističkih organizacija	27
3.3.2. Koordinacija rada institucija u sistemu.....	30
4. ZAKLJUČCI.....	33
5. PREPORUKE	35
6. PRILOZI UZ IZVJEŠTAJ	38

ZAKLJUČAK REVIZIJE

„UPRAVLJANJE TURISTIČKIM ORGANIZACIJAMA“

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je, na osnovu Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske, a u skladu sa ISSAI standardima revizije, provela reviziju učinka „Upravljanje turističkim organizacijama“.

Svrha ove revizije učinka je da ispita efikasnost upravljanja turističkim organizacijama u cilju ostvarenja njihove osnovne funkcije – unapređenja promocije turizma Republike Srpske.

Ovom revizijom učinka obuhvaćeno je Ministarstvo trgovine i turizma, Turistička organizacija Republike Srpske, turističke organizacije gradova/opština i to: Turistička organizacija Banja Luka, Turistička organizacija grada Istočno Sarajevo, Turistička organizacija Trebinje, Turistička organizacija Višegrad, Turistička organizacija Teslić i Sportsko-turistička organizacija Stanari, te jedinice lokalne samouprave koje su osnivači turističkih organizacija iz revizorskog uzorka (Grad Banja Luka, Grad Istočno Sarajevo, Grad Trebinje, Opština Višegrad, Opština Teslić i Opština Stanari). Revizija obuhvata vremenski period od pet godine, u periodu od 2018. do 2022. godine. Rezultati revizije su prikazani u ovom Izvještaju.

Provedena revizija je pokazala da se turističkim organizacijama ne upravlja na efikasan način, što onemogućava da promocija turizma ostvari značajnije rezultate.

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je, u skladu sa odredbama Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske, dostavila Nacrt izvještaja Ministarstvu trgovine i turizma, turističkim organizacijama i jedinicama lokalne samouprave obuhvaćenim ovom revizijom. Primjedbi na Nacrt izvještaja nije bilo.

Konačan izvještaj je dostavljen svim institucijama kojim se, u skladu sa Zakonom o reviziji javnog sektora Republike Srpske, ovakav izvještaj treba uputiti. Izvještaj će biti dostupan javnosti putem internet stranice Glavne službe za reviziju javnog sektora Republike Srpske, www.gsr-rs.org.

Izvještaj sadrži preporuke upućene Vladi Republike Srpske, odnosno Ministarstvu trgovine i turizma, turističkim organizacijama i jedinicama lokalne samouprave. Implementacijom ovih preporuka moguće je unaprijediti upravljanje turističkim organizacijama.

Glavni revizor je donio Odluku da se provede ova revizija učinka. Reviziju je proveo revizorski tim u sastavu mr Bojan Dragišić, vođa revizorskog tima i dr Dijana Kremenović, član revizorskog tima.

Glavni revizor

Jovo Radukić, s.r.

LISTA SKRAĆENICA

RS	Republika Srpska
NS RS	Narodna skupština Republike Srpske
Vlada RS	Vlada Republike Srpske
MTT	Ministarstvo trgovine i turizma
JLS	Jedinica lokalne samouprave
TO	Turistička organizacija
MTO	Međuopštinska turistička organizacija
LTO	Lokalna (opštinska/gradska) turistička organizacija
TIC	Turistički informativni centar
TORS	Turistička organizacija Republike Srpske
UO	Upravni odbor
KT	Koordinaciono tijelo
Strategija 2011-2020	Strategija razvoja turizma 2011-2020
Strategija 2021-2027	Strategija razvoja turizma 2021-2027
RZS RS	Republički zavod za statistiku Republike Srpske
APIF	Agencija za posredničke, informatičke i finansijske usluge
PURS	Poreska uprava Republike Srpske
RUIP	Republička uprava za inspekcijske poslove
KM	Konvertibilna maraka

PREDGOVOR

Prema ISSAI okviru revizije, revizija javnog sektora podrazumijeva tri vrste revizije: reviziju finansijskih izvještaja, reviziju usklađenosti i reviziju učinka.¹

Revizije učinka koje provode vrhovne revizorske institucije su nezavisna, objektivna i pouzdana ispitivanja vlade, vladinih i drugih institucija javnog sektora, odnosno programa, aktivnosti i procesa u nadležnosti vlade i vladinih institucija u pogledu ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti. Principi ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti mogu se definisati na sljedeći način:²

- Princip ekonomičnosti podrazumijeva svođenje troškova resursa na najmanju moguću mjeru. Korišćeni resursi trebaju biti na raspolaganju pravovremeno, u odgovarajućoj količini i uz odgovarajući kvalitet te po najboljoj cijeni.
- Princip efikasnosti podrazumijeva najbolje moguće iskorišćavanje raspoloživih resursa. Vezan je za odnos korišćenih resursa i izlaznih vrijednosti ostvarenih u pogledu količine, kvaliteta i rokova.
- Princip efektivnosti odnosi se na ispunjavanja postavljenih ciljeva i postizanje predviđenih rezultata.

Pored termina revizija učinka, u teoriji i praksi revizije pojavljuju se i drugi termini, kao revizija uspjeha/uspješnosti, revizija ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti (revizija 3E) i revizija vrijednosti za novac. Pomenuti termini u revizijskoj terminologiji suštinski imaju isto značenje.

U osnovi, revizijom učinka daje se odgovor na sljedeća pitanja:

- Da li se rade pravi poslovi;
- Da li se poslovi rade na pravi način.

Revizija efektivnosti daje odgovor na pitanje da li se rade pravi poslovi, a revizija ekonomičnosti i efikasnosti da li se poslovi rade na pravi način.

„Osnovni cilj revizije učinka je promocija ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti. Ona takođe doprinosi odgovornosti i transparentnosti.“
ISSAI 300

Mandat revizije učinka po pravilu je regulisan zakonom koji tretira reviziju javnog sektora. Pravni osnov za provođenje revizije učinka sadržan je u odredbama Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske. U odredbama Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske regulisano je da je Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske obavezna da vrši:

- Finansijsku reviziju;
- Reviziju učinka;
- Druge specifične revizije.

¹ ISSAI 100 paragraf 22

² ISSAI 300 paragraf 11

U dijelu koji se odnosi na reviziju učinka Zakon o reviziji javnog sektora Republike Srpske reguliše sljedeće:

Glavna služba za reviziju, u skladu sa ovim zakonom i standardima revizije za javni sektor, sprovodi reviziju učinka, a na osnovu nadležnosti iz člana 13. ovog zakona.

Revizija učinka je aktivnost Glavne službe za reviziju koja podrazumijeva ispitivanje aktivnosti, programa i projekata u nadležnosti Vlade Republike Srpske i institucija javnog sektora u pogledu ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti.

Rezultate revizije učinka Glavna služba za reviziju prezentuje posredstvom konačnog izvještaja o sprovedenoj reviziji učinka.

Vlada i revidirane institucije obavezni su da u roku od 60 dana od dana prijema konačnog izvještaja o sprovedenoj reviziji učinka sačine Akcioni plan za sprovođenje preporuka revizije učinka i da ga dostave Glavnoj službi za reviziju i nadležnom skupštinskom odboru radi praćenja sprovođenja datih preporuka.“

Odredbe zakona koje se odnose na planiranje i pristup reviziji, implementaciju revizije, ovlašćenja za prikupljanje podataka i informacija i izvještavanje o reviziji, primjenjuju se kako na finansijsku reviziju tako i na reviziju učinka.

Institucije javnog sektora (Vlada Republike Srpske, ministarstva, vladine agencije, jedinice lokalne samouprave, javna preduzeća, javne ustanove i drugi) u izvršavanju osnovnih funkcija utvrđenih zakonima i drugim propisima angažuju raspoložive resurse (personalne, materijalne, finansijske i druge).

Institucije javnog sektora koje izvršavaju povjerene im funkcije imaju javnu odgovornost za svoj rad prema Narodnoj skupštini Republike Srpske i javnosti uopšte. Javna odgovornost podrazumijeva da Narodna skupština Republike Srpske i javnost imaju pravo i potrebu da budu informisani o radu institucija javnog sektora. Narodna skupština Republike Srpske, poreski obveznici i javnost ispoljavaju interesovanje da li su resursi koje su institucije javnog sektora angažovale obavljajući osnovne funkcije, uključujući i budžetska sredstva, korišćeni uz uvažavanje principa ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti. Na ovaj zahtjev Narodne skupštine Republike Srpske i javnosti odgovor ne može u potpunosti dati finansijska revizija, te je u cilju ispunjavanja zahtjeva Narodne skupštine Republike Srpske i javnosti, potrebna revizija učinka. Ova revizija će nezavisno i profesionalno utvrditi da li se institucije javnog sektora prilikom izvršavanja osnovnih funkcija pridržavaju principa ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti.

Izvještaji revizije učinka, kao osnovni proizvod revizijskog procesa, su dobra osnova za promjene u organizaciji, načinu funkcionisanja i upravljanju resursima, zatim kvalitetnijim i korisnički orjentisanim uslugama, kao i za podizanje javne odgovornosti na viši nivo. Izvještaji revizije učinka su i u funkciji promovisanja dobrog upravljanja i javnosti rada institucija javnog sektora.

Upravljanje javnim sektorom podrazumijeva i unapređenje efikasnosti i efektivnosti rada javnih institucija. Reviziju učinka treba posmatrati kao institucionalni instrument upravljanja javnim sektorom. U uslovima kada raspoložemo oskudnim resursima i kada je evidentan jaz između raspoloživih resursa i potreba, a posebno u uslovima reformi u mnogim segmentima i strukturama javnog sektora, revizija učinka posebno dobija na značaju.

REZIME

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je, na osnovu Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske, a u skladu sa ISSAI standardima revizije, provela reviziju učinka „Upravljanje turističkim organizacijama“.

Svrha ove revizije učinka je da ispita efikasnost upravljanja turističkim organizacijama u cilju ostvarenja njihove osnovne funkcije – unapređenja promocije turizma Republike Srpske.

Rezime nalaza, zaključaka i preporuka ove revizije dati su u nastavku.

Nalazi, zasnovani na relevantnim, pouzdanim i dovoljnim revizijskim dokazima, pokazuju da:

- Strateška dokumenta imaju veoma uopšten karakter pri čemu je izražen nedostatak detaljnih operativnih planova kojima bi se jasno definisali nosioci aktivnosti, vremenska dinamika, potrebni resursi i izvori finansiranja, a zbog izostanka evaluacije strateških dokumenata nije poznato u kojoj mjeri su predviđene strateške aktivnosti realizovane.
- Izostanak koordinisanog planskog pristupa i osnovnih razvojnih i planskih dokumenata (plan promocije turizma, master planovi, program razvoja turističkog proizvoda) doprinijeli su neusaglašenosti planskih aktivnosti.
- Nedostatak analiza za stvarnim potrebama ljudskih resursa i fokusa na promociju turizma rezultiralo je činjenicom da su pravilnici o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u turističkim organizacijama uglavnom nefunkcionalni.
- Nepouzdana i nepotpune evidencije onemogućavaju efikasno planiranje promocije i ukazuju na postojanje značajnog prostora za poboljšanja naplate boravišne takse.
- Većina turističkih organizacija iz revizorskog uzorka, uključujući i Turističku organizaciju Republike Srpske, utrošak sredstva prikupljenih po osnovu boravišne takse je planirala i za finansiranje aktivnosti koje ne predstavljaju direktnu promociju turizma.
- Izostankom monitoringa rada turističkih organizacija izostaje i analiza aktuelnog stanja, uspješnosti promocije te identifikovanje problema u radu i načina za njihovo prevazilaženje.
- Proces izvještavanja karakterišu značajna kašnjenja, oskudan sadržaj izvještaja bez obrazloženja za pozicije koje odstupaju od planskih veličina, nedostatak poveznice sa planovima rada i izvorima finansiranja.
- Inspekcijski nadzor u oblasti turizma nije bio planiran i realizovan u obimu i kvalitetu kakav bi bio adekvatan i koji bi na vrijeme zaustavio nepovoljne tokove u ovoj djelatnosti.
- Izostanak koordinacije aktivnosti svih institucija u sistemu rezultiralo je nekoordinisanim procesom planiranja, realizacije, monitoringa, izvještavanja o provedenim aktivnostima i postignutim rezultatima.

Na osnovu nalaza revizije učinka utvrđeni su zaključci. Osnovni zaključak ove revizije učinka je da se turističkim organizacijama ne upravlja na efikasan način, što onemogućava da promocija turizma ostvari značajnije rezultate.

U skladu sa osnovnim zaključkom utvrđeni su i pojedinačni zaključci:

- Postojeća organizacija i pretpostavke za funkcionisanje turističkih organizacija u Republici Srpskoj ne obezbjeđuju u potpunosti efikasno upravljanje u cilju unapređenja promocije turizma.

- Nisu uspostavljene pouzdane i potpune evidencije u turizmu, što se odražava na planiranje promocije turizma, monitoring i evaluaciju provedenih aktivnosti i ocjenu doprinosa provedenih aktivnosti turističkom prometu.
- Postojeći način funkcionisanja obračuna i naplate boravišne takse ne obezbjeđuje samoodrživost promocije turizma kao osnovne djelatnosti turističkih organizacija.
- Upravljanje turističkim organizacijama, posmatrano kroz osnovne upravljačke alate planiranja, monitoringa, evaluacije i izvještavanja, nije organizovano na efikasan način i ne obezbjeđuje unapređenje promocije turizma kao osnovne djelatnosti.
- Koordinacija rada turističkih organizacija i drugih institucija u oblasti turizma nije uspostavljena na nivou dovoljnom za sinergijsko djelovanje i unapređenje promocije turizma.

Na osnovu nalaza i zaključaka, zasnovanih na relevantnim, pouzdanim i dovoljnim revizijskim dokazima, kreirane su preporuke revizije. Preporuke su upućene Vladi Republike Srpske, odnosno Ministarstvu trgovine i turizma, turističkim organizacijama i jedinicama lokalne samouprave. U cilju poboljšanja upravljanja turističkim organizacijama i unapređenju promocije turizma, revizija daje sljedeće preporuke:

- Potrebno je da Vlada Republike Srpske i Ministarstvo trgovine i turizma analiziraju i na osnovu rezultata analize ažuriraju strateška i izrade nedostajuća razvojna dokumenta koja su predviđena Zakonom o turizmu, kako bi se na taj način obezbijedilo aktivno učešće svih aktera u oblasti turizma u skladu sa njihovim nadležnostima u cilju unapređenja promocije turizma Republike Srpske.
- Potrebno je da Vlada Republike Srpske i Ministarstvo trgovine i turizma analiziraju i na osnovu rezultata analize usklade i gdje je potrebno dopune zakonodavni okvir kako bi se na taj način obezbijedilo efikasno upravljanje turističkim organizacijama i unaprijedile aktivnosti promocije turizma Republike Srpske.
- Potrebno je da Vlada Republike Srpske i Ministarstvo trgovine i turizma obezbijede koordinaciju aktivnosti svih aktera u oblasti turizma kako bi se postigao sinergijski efekat i unaprijedila promocija turizma Republike Srpske u skladu sa strateškim opredjeljenjima.
- Potrebno je da turističke organizacije analiziraju i preispitaju postojeće unutrašnje organizacije i usklade ih sa regulatornim zahtjevima kako bi se obezbijedilo efikasno upravljanje i unapređenje promocije turizma.
- Potrebno je da turističke organizacije upravljačke aktivnosti provode u skladu sa propisanim osnovnim ulogama i zadacima, na način koji je usmjeren na učinkovitost i unapređenje promocije turizma.
- Preporučuje se da jedinice lokalne samouprave uspostave efikasan sistem nadzora nad radom lokalnih turističkih organizacija u cilju stvaranja optimalnog odnosa uloženi resursa i doprinosa promociji turizma.

1. UVOD

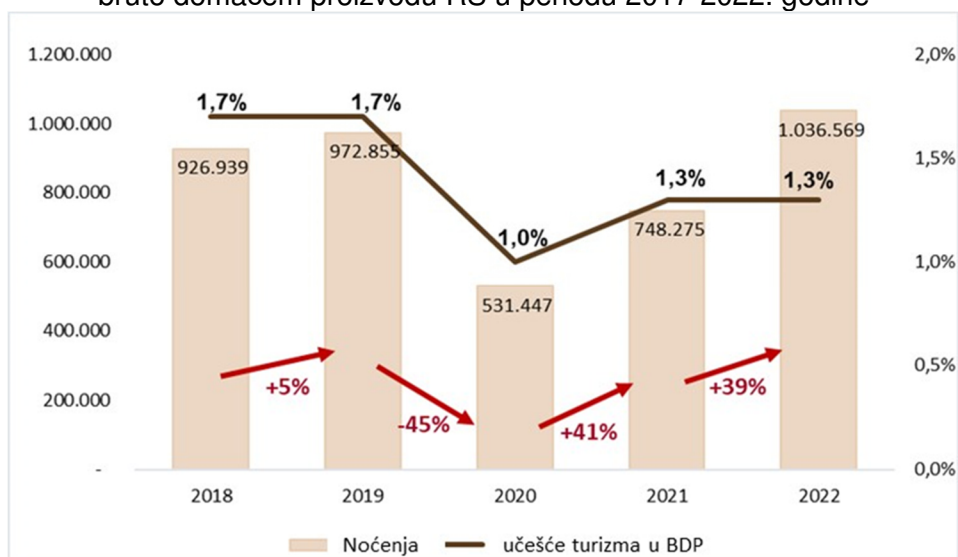
1.1. Pozadina i motivi revizije

Prema definiciji Svjetske turističke organizacije, turizam obuhvata sve aktivnosti lica na putovanju i prilikom boravka u mjestima izvan njihovog uobičajenog prebivališta u razdoblju ne dužem od jedne godine, a u svrhu odmora, poslovnih i ostalih razloga. Turizam kao privredna djelatnost predstavlja jednu od najbrže rastućih djelatnosti u svijetu.

Prema procjenama, turistička djelatnost direktno ili indirektno generiše 9% svjetskog bruto domaćeg proizvoda, svako jedanaesto radno mjesto u svijetu je povezano sa turizmom, vrijednost izvoza turizma u svijetu je veća od 1,4 biliona američkih dolara što čini 6% svjetskog izvoza i 29% svjetskog izvoza usluga.³

Prema predviđanjima Svjetske turističke organizacije turizam bi trebao postati strateška privredna grana koja će doprinijeti razvoju, ekonomskom rastu i razvoju ekonomije u cjelini.

Grafikon 1 - Kretanje broja noćenja turista i učešća turizma u bruto domaćem proizvodu RS u periodu 2017-2022. godine



Izvor: GSR JS RS – Podaci RZS RS

Analizirajući učešće turizma u ukupnom domaćem proizvodu evidentno je da on zauzima mali procenat, svega 1,66% u 2019. godini, odnosno 0,98% u 2020. godini, nakon čega je u narednom periodu povećan na 1,3% (Grafikon 1). Broj dolazaka domaćih i stranih turista u periodu 2011-2020. godine konstantno je bio u blagom porastu.⁴

Do 2017. godine u ukupnom broju turista primarno mjesto zauzimaju domaći turisti, dok period 2017-2019. godina, karakteriše veće učešće stranih u odnosu na domaće turiste u ukupnom broju dolazaka. Predviđanja na početku 2020. godine obećavala su rast pokazatelja turističke djelatnosti u Republici Srpskoj (u daljem tekstu RS), međutim pojava pandemije koju je pratio niz epidemioloških mjera među kojima je bila i zabrana kretanja, stvorilo je velike probleme u turizmu kako na globalnom nivou tako u i RS. U 2020. godini stopa rasta dolazaka turista smanjena je u odnosu na 2019. godinu za gotovo 53%. Stopa

³ Republika Srpska Integrirani turistički proizvod, Banja Luka 2018. godine

⁴ Strategija razvoja turizma Republike Srpske za period 2021-2027. godine

smanjenja dolazaka stranih turista iznosi 70%, dok je stopa dolazaka domaćih turista smanjena za 32%.

Razvoj turizma na jednoj destinaciji, uslovljen je nizom faktora, prije svega turističko-geografskim položajem, zatim prirodnim i kulturnim faktorima, te ekonomskim i sociološkim. RS kao novo tržište u evropskom i svjetskom turizmu, treba da definiše i identifikuje svoje destinacije, odnosno mjesta koja mogu biti ili su privlačna za turiste, a s ciljem razvoja turizma i stvaranja prihoda i novih radnih mjesta.⁵

RS zaostaje za turizmom Evrope 15 puta po broju noćenja po stanovniku, učešće turizma u bruto domaćem proizvodu manje je za 13 puta, boravak turista kraći je 4 puta i iskorištenost smještajnih kapaciteta je manja 2,5 puta. Sve navedeno govori u prilog tome da je turizam u RS u početnoj fazi razvoja.⁶

U RS su registrovane 44 turističke organizacije (u daljem tekstu TO) i 59 licenciranih turističkih agencija. O značaju turističke aktivnosti govori i činjenica da je Evropska Unija na području Bosne i Hercegovine podržala ukupno osam projekata ukupne vrijednosti 2.000.000 EUR, od čega se na RS odnosilo četiri projekta u finansiranom iznosu od 1.566.821 KM.⁷

Do sada su u RS osnovane 43 lokalne turističke organizacije (u daljem tekstu LTO) sa osnovnim zadatkom da obavljaju poslove promocije turizma. Zakonom o turizmu iz 2017. godine predviđena je mogućnost osnivanja MTO u cilju zajedničkog nastupa, promocije i povećanja turističke ponude u RS. Do kraja 2022. godine nije uspostavljena nijedna MTO, što je moglo da utiče na neuvezanost turističke ponude i kraće zadržavanje i broj noćenja po dolasku turista.

Iako uz podršku Vlade Republike Srpske (u daljem tekstu Vlada RS) i fondova Evropske unije, turistički posmatrano RS je nerazvijen prostor i zaostaje za svim zemljama u okruženju. Turistička privreda pokazuje neodgovarajuću kadrovsku strukturu zaposlenih a evidentna je i zastarjela i nefunkcionalna turistička infrastruktura i suprastruktura⁸.

Vlada RS, već duži niz godina kroz programe ekonomskih reformi RS naglašava značaj sektora turizma. Podrška sektoru turizma je naročito bila naglašena u periodu tokom i nakon pandemije Kovid 19, jer je sektor turizma i ugostiteljstva bio značajno pogođen restriktivnim mjerama kretanja stanovništva. U narednom periodu nastaviće se jačanje turističkog sektora i povećanje turističkog prometa, a kao nastavak mjere: "Smanjenje uticaja posljedica pandemije Kovid 19 na turizam i povećanje broja stranih turista" iz Programa ekonomskih reformi Republike Srpske 2022–2024. koja nije prenesena u Prijedlog Programa ekonomskih reformi Republike Srpske 2023–2025.⁹ Predstavnicima TO naglašavaju da ono što se negativno odražava na turizam i prihode koji se ostvaruju ovim putem, jeste prostor za manipulacije zbog „crnog tržišta“, odnosno, neprijavlivanje gostiju¹⁰ i neplaćanje boravišne takse, što negativno utiče na niz segmenata, a posebno:

⁵ *Ibidem*

⁶ Strategija razvoja turizma Republike Srpske za period 2011-2020 godina

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

⁸ Turistička suprastruktura su ugostiteljski objekti, kao i galerije, izložbeni, kongresni i zabavni objekti koji su u neposrednoj vezi sa ugostiteljskim objektima i objektima sportsko-rekreativnog sadržaja ili sa njima čine jedinstvenu cjelinu.

⁹ Program ekonomskih reformi Republike Srpske za period 2023-2025. godine

¹⁰ RZS RS ne obrađuje evidencije o prometu u objektima koje su registrovala fizička lica pružaoci usluga smještaja (apartmani)

- finansijski segment (izvori sredstava iz kojih TO finansiraju niz aktivnosti koje za cilj imaju unapređenje, razvoj i promociju turizma);
- bezbjednosni segment (ukoliko ne postoje evidencije o turistima automatski se sužava prostor za djelovanje u cilju lične bezbjednosti turista)
- razvojni segment (stanje na terenu odstupa od zvaničnih statističkih podataka, zbog čega je upitna polazna osnova za izradu strateških i planskih dokumenata iz oblasti turizma).

Strategijom 2011-2020 planirano je provođenje brojnih mjera i aktivnosti u cilju promocije i unapređenja turizma. Iz Izvještaja o realizaciji Strategije razvoja turizma u Republici Srpskoj za 2019-2020 godinu evidentno je da su brojne aktivnosti koje se tiču rada TO, kao što su podsticanje razvoja novih turističkih proizvoda definisanjem novih proizvoda, saradnje na polju izrade programa koordinacije u institucionalnoj mreži, uspostavljanja informacionog sistema za povezivanje turističkog i ostalih sektora privrede, saradnje na polju suzbijanje sive ekonomije u turizmu izradom plana kratkoročnih i dugoročnih mjera za suzbijanje sive ekonomije, izrade programa zaštite turističkih resursa prikupljanjem podataka i uspostavom baze turističkih resursa ostale nerealizovane.

1.2. Predmet revizije i revizijska pitanja

Na osnovu provedenog predstudijskog istraživanja identifikovano je da postoji izražen rizik od neefikasnog upravljanja TO u RS, te je predmet ove revizije upravljanje turističkim organizacijama.

Rezultati predstudijskog istraživanja pokazali su da TO obavljaju poslove koje nisu u okviru angažmana na promociji turizma, istovremeno zanemarujući promociju kao osnovnu svrhu njihovog postojanja. Postojeći sistem nadzora i kontrole ne obezbjeđuje usaglašenost rada LTO sa strateškim opredjeljenjima RS i JLS, kao ni efikasnu naplatu boravišne takse kao namjenskog prihoda TO za finansiranje promocije turizma. Izostao je i zajednički regionalni nastup pojedinih TO u cilju povećanja turističke ponude. Stoga je revizija u glavnoj studiji ispitala efikasnost upravljanja TO (pristup usmjeren na sistem), sa osvrtom na ostvarene rezultate provedenih aktivnosti na promociji turizma (pristup orijentisan na rezultate).

Osnovni cilj ove revizije je da se ispita efikasnost upravljanja TO u cilju ostvarenja njihove osnovne funkcije, unapređenja promocije turizma u RS i na osnovu provedene revizije ponudi preporuke čijim provođenjem je moguće unaprijediti efikasnost rada i funkcionalnost TO.

Osnovno revizijsko pitanje:

Da li je postojeći način upravljanja turističkim organizacijama u funkciji promocije i razvoja turizma?

U cilju davanja odgovora na osnovno revizijsko pitanje, revizija je tražila odgovore na sljedeća revizijska pitanja:

Revizijsko pitanje 1:

Na koji način su uspostavljene osnovne pretpostavke za efikasno upravljanje turističkim organizacijama?

Revizijsko pitanje 2:

Da li se upravljanje TO odvija na efikasan način?

Revizijsko pitanje 3:

Na koji način se provodi nadzor i koordinacija nad radom TO?

1.3. Dizajn i metodološki okvir revizije

Ova revizija učinka je tokom glavne studije ispitivala upravljanje TO, sa fokusom na organizaciju i resurse TO, upravljačke aktivnosti, dodanu vrijednost koju TO ostvaruju promocijom turizma i njihovu održivost.

1.3.1. Obim i ograničenja revizije

Ova revizija učinka obuhvatila je Ministarstvo trgovine i turizma (u daljem tekstu MTT), Turističku organizaciju Republike Srpske (u daljem tekstu TORS), turističke organizacije opština/gradova i jedinice lokalne samouprave kao osnivače lokalnih turističkih organizacija. Detaljnija ispitivanja u glavnoj studiji provedena su na uzorku od šest LTO i jedinica lokalne samouprave koje su osnovale navedene LTO. Revizorski uzorak LTO čine:

1. TO Banja Luka;
2. TO grada Istočno Sarajevo;
3. TO Trebinje;
4. TO Višegrad;
5. TO Teslić;
6. STO Stanari.

Uzorak TO koje su obuhvaćene ovom revizijom učinka određen je na osnovu kombinacije kriterijuma, kao što su:

- veličina lokalne zajednice (29% od ukupnog broja stanovnika RS);
- regionalne zastupljenosti;
- vrijeme uspostavljanja TO (u periodu od 1998 do 2015. godine);
- razvijenost - zastupljena 3 od 4 turistička mjesta po definiciji MTT;
- broj zaposlenih u TO (23% o ukupnog broja zaposlenih u svim TO);
- kapaciteti (59% ukupnog broja ležajeva u smještajnim kapacitetima u RS)
- realizovani dolasci i noćenja turista (62% od ukupnog broja dolazaka i 68% od ukupnog broja noćenja u smještajnim kapacitetima u RS)
- zastupljenost TO u ukupno ostvarenom prihodu Turističke organizacije Republike Srpske (74% ukupno naplaćene boravišne takse u evidentiranim smještajnim kapacitetima u RS).

Za potrebe provođenja ove revizije učinka prikupljeni su određeni podaci i informacije značajni za rad TO i od Poreske uprave Republike Srpske (u daljem tekstu PURS), Republičke uprave za inspekcijske poslove (u daljem tekstu RUIP), Republičkog zavoda za statistiku Republike Srpske (u daljem tekstu RZS RS) i Agencije za posredničke, informatičke i finansijske usluge (u daljem tekstu APIF).

Vremenski okvir na koji se odnosi ova revizija učinka je pet godina u periodu 2018-2022. godina. Budući da je u 2020. nastupila pandemija virusa Kovid 19, što se imajući u vidu zabranu kretanja na globalnom nivou značajno odrazilo na turističku aktivnost, navedeni vremenski obuhvat omogućava da se sagledaju aktivnosti TO prije, tokom i nakon pandemije.

Ova revizija učinka tokom provođenja glavne studije nije se bavila procjenom efikasnosti upravljanja TO u obavljanju drugih aktivnosti osim promocije turizma (kao što je organizovanje čuvarske službe u objektima u vlasništvu JLS ili upravljanje objektima za sport ili kulturu). Takođe, revizija se nije bavila detaljnim ispitivanjem efikasnosti aktivnosti drugih institucija, kao na primjer analizama pojedinačnih kontrola PURS ili inspekcijskih kontrolama RUIP.

1.3.2. Izvori revizijskih dokaza

Neposredni izvori podataka u ovoj reviziji su:

- zakonska akta:
 - Zakon o turizmu (Službeni glasnik Republike Srpske broj 45/17; 16/23);
 - Zakon o ugostiteljstvu (Službeni glasnik Republike Srpske broj 45/17);
 - Zakon o boravišnoj taksi (Službeni glasnik Republike Srpske broj 78/11; 106/15);
 - Zakon o republičkoj upravi (Službeni glasnik Republike Srpske broj 115/18);
 - Zakon o sistemu javnih službi (Službeni glasnik Republike Srpske broj 109/12);
 - Zakon o registraciji poslovnih subjekata (Službeni glasnik Republike Srpske broj 84/19).
- podzakonska akta koja proizilaze iz navedenih zakona
- strateško razvojni dokumenti i politike:
 - Strategija razvoja turizma Republike Srpske za period 2011-2020. godine (u daljem tekstu strategija 2011-2020);
 - Strategija razvoja turizma Republike Srpske za period 2021-2027. godine (u daljem tekstu strategija 2021-2027);
 - Program ekonomskih reformi Republike Srpske za period 2021-2023. godine;
- interni akti:
 - statuti TO;
 - poslovници o radu upravnih odbora (u daljem tekstu UO) TO;
 - pravilnici o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u TO;
- planovi:
 - planovi promocije turizma RS;
 - master planovi
 - strategije razvoja turizma JLS;
 - programi razvoja turističkog proizvoda;
 - godišnji programi rada TO i finansijski planovi;
 - studije izvodljivosti turističkih projekata;
 - planovi turističkih mjesta i mjesta za odmor;
- izvještaji koji se odnose na tematiku ove revizije učinka:
 - godišnji izvještaji MTT Vladi RS i Narodnoj Skupštini Republike Srpske (u daljem tekstu NS RS) o realizaciji strategija razvoja turizma;
 - godišnji izvještaji MTT Vladi RS i NS RS o realizaciji master planova;
 - godišnji izvještaji gradske, odnosno opštinske uprave skupštini JLS o realizaciji strategija razvoja turizma JLS Vladi RS i NS RS o realizaciji master planova;
 - izvještaji TORS sa prijedlozima mjera i zaključaka o održanim aktivnostima Koordinacionog tijela (u daljem tekstu KT);
 - godišnji izvještaji o poslovanju TO sa finansijskim izvještajem TO;
 - izvještaji i nalazi MTT o nadzoru nad radom TO;
 - izvještaji i nalazi inspeksijskih organa;
 - izvještaji TO o izvršenju zadataka, analiza i ocjena ostvarenja programa rada i finansijskog plana TO grada ili opštine;
 - izvještaja i informacija TO za potrebe TORS-a;

- materijali; zapisnici; zaključci i odluke kao rezultat koordinisanih aktivnosti svih učesnika u procesu upravljanja TO (MTT, JLS, TORS, LTO, KT, APIF, RZS RS, inspekcijски organi, PURS);
- drugi potrebni dokumenti od značaja za upravljanje TO (registri, evidencije, baze podataka, priručnici, uputstva, metodologije planiranja i izvještavanja, vodiči, stanovišta, studije, analize...).

1.3.3. Metode prikupljanja i analize revizijskih dokaza

Revizija je upitnikom tokom predstudijskog ispitivanja prikupila opšte podatke od svih TO u RS, i to podatke o vremenu osnivanja i početka rada TO, broju i strukturi zaposlenih u TO, broju ležaja, dolazaka i noćenja gostiju i naplaćenju boravišnoj taksi. Dio ovih podataka je korišćen u Izvještaju revizije učinka. Detaljniji podaci prikupljeni su od institucija navedenih u poglavlju 1.3.1.

Potrebni podaci i informacije u ovoj reviziji prikupljali su se primjenom sljedećih metoda:

- pregledom i analizom pravne regulative (zakonskih i podzakonskih propisa te internih akata relevantnih za temu revizije);
- pregledom i analizom dostupnih politika; strateških i operativnih planova; razvojnih planova i programa; izvještaja i informacija;
- pregledom izvještaja, dokumentacije, registara i baza podataka;
- mapiranjem postupaka upravljanja (planiranje, realizacija, nadzor i izvještavanje) i procedura;
- intervjuima;
- održavanjem referentnih i fokus grupa;
- provođenjem radno konsultativnih sastanaka;
- upitnicima;
- studijama slučaja.

Analiza i vrednovanje prikupljenih podataka vršila se primjenom sljedećih metoda:

- analizom sadržaja zakonskih i podzakonskih akata;
- analizom sadržaja internih akata;
- analizom strategija, politika, planova i programa
- analizom sadržaja dokumentacije, intervjuja i upitnika;
- metodom statističke analize;
- metodom analize i sinteze;
- metodom analize studija slučaja;
- komparativnim metodama.

1.3.4. Kriterijumi revizije

Kriterijumi koje je razvio revizorski tim u ovoj reviziji učinka su bazirani na opštim zahtjevima dobrog upravljanja i identifikovanim dobrim praksama, a različiti su u zavisnosti od revizijskog pitanja. Kriterijumi korišćeni u ovoj reviziji učinka su:

- TO su osnovane u skladu sa zahtjevima pravnog okvira, sa jasnim zadacima i ciljevima;
- TO imaju obezbjeđene optimalne materijalne, finansijske i ljudske resurse u funkciji unapređenja turističke djelatnosti;
- uspostavljen je sistem koordinacije rada TO u cilju ostvarenja strateških opredjeljenja;

- uspostavljen je efikasan sistem planiranja, monitoringa i izvještavanja u TO, sa jasnim ciljevima, indikatorima uspješnosti provedenih aktivnosti i mehanizmima unapređenja na osnovu praćenja rezultata i „naučenih lekcija“;
- uspostavljen je efikasan nadzor nad radom TO i korektivni mehanizmi u cilju sinergijskog djelovanja u provođenju strateških ciljeva i opredjeljenja;
- uspostavljena je koordinacija rada svih institucija u sistemu na način da obezbjeđuje saradnju, razmjenu informacija i organizovanje zajedničkih aktivnosti u okviru nadležnosti institucija.

Utvrđivanjem i primjenom navedenog obima revizije, izvora i načina prikupljanja potrebnih podataka i informacija i njihovom analizom prikupljeni su dovoljni, relevantni i pouzdani revizijski dokazi. Korišćenjem definisanih kriterijuma formirani su nalazi i zaključci u ovoj reviziji učinka.

1.4. Sadržaj i struktura izvještaja

Ovaj izvještaj revizije učinka sadrži sljedeća poglavlja, u kojima su predstavljeni:

- 1 Uvod** – osnovni razlozi zbog kojih se GSRJS RS opredijelila da provede reviziju učinka koja se odnosi na upravljanje turističkim organizacijama. U ovom poglavlju predstavljeni su motivi za provođenje ove revizije učinka, predmet revizije, dizajn revizije kroz revizijska pitanja, kriterijumi revizije, obim i ograničenja revizije i izvori i metode prikupljanja i analize podataka.
- 2 Opis predmeta revizije** – karakteristike predmeta revizije, institucionalne uloge, nadležnosti i odgovornosti i regulativa karakteristična za rad turističkih organizacija u Republici Srpskoj.
- 3 Nalazi** – nalazi koji daju odgovore na postavljeno osnovno i ostala revizijska pitanja. Nalazi revizije podijeljeni su u nekoliko poglavlja, u skladu sa revizijskim pitanjima.
- 4 Zaključci** – zaključci na osnovu nalaza koji su podržani revizijskim dokazima.
- 5 Preporuke** – date su preporuke čija implementacija od strane Vlade RS, MTT, JLS i TO bi trebala da obezbijedi efikasnije upravljanje turističkim organizacijama.

Na kraju ovog izvještaja revizije učinka su dati prilozi koji detaljnije prikazuju i objašnjavaju pojedine nalaze u Izvještaju.

2. OPIS PREDMETA REVIZIJE

2.1. Karakteristike predmeta revizije

TO predstavljaju javne ustanove koje je osnovala RS ili JLS, a koje obavljaju javnu službu u oblasti promocije i unapređivanja turizma. TO su osnovane prvenstveno radi obavljanja poslova promocije turističkog proizvoda, podsticanja i unapređivanja razvoja postojećeg i novog turističkog proizvoda, unapređivanja i razvijanja svijesti o značaju turizma, privrednim, društvenim, kulturnim i multiplikativnim efektima turizma na cjelokupni privredni sistem i unapređivanja opštih uslova boravka turista i pružanja informacija turistima. Pored navedenog, turističke organizacije mogu da obavljaju i druge poslove koji im nisu primarni fokus, kao što su: upravljanje turističkom infrastrukturom jedinice lokalne samouprave ili turističkog mjesta koja im je data na upravljanje odlukom osnivača, upravljanje prirodnim dobrima i resursima koji su im dati na upravljanje odlukom osnivača (izletišta, lovišta, parkovi, plaže, jezera, rijeke, prirodno i kulturno-istorijsko nasljeđe), posredovanje u pružanju ugostiteljskih usluga na selu, u apartmanima, kućama za odmor i sobama za iznajmljivanje, organizovanje ispita za sticanje zvanja turističkog vodiča, organizacija manifestacija, objavljivanje turističkih komercijalnih oglasa u oglasnim medijima koji su im dati na upravljanje odlukom osnivača, iznajmljivanje sajamskog prostora i sportsko-rekreativnih rekvizita, prodaja suvenira i drugi poslovi od javnog interesa koji su u funkciji razvoja turizma i koji nisu u suprotnosti sa zakonom i drugim propisima.

Za obavljanje poslova u cilju promocije i unapređivanja turizma JLS mogu da osnuju TO grada ili opštine. Takođe, JLS za obavljanje ovih poslova mogu da osnuju i MTO. Za obavljanje poslova promocije i unapređivanja turizma na nivou RS osnovana je TORS. TORS u koordinaciji sa MTO i LTO ima obavezu da vodi evidenciju obveznika boravišne takse na području RS koji ne uplaćuju ili neuredno uplaćuju boravišnu taksu. LTO i MTO imaju obavezu da obavljaju poslove obrade podataka o broju i strukturi turista na području grada ili opštine, te prikupljanja i obrade svih drugih pokazatelja bitnih za praćenje izvršenja postavljenih ciljeva i zadataka najmanje jednom u šest mjeseci na godišnjem nivou.

Zakonom o boravišnoj taksi propisana je obaveza plaćanja, način prikupljanja i raspodjele i način određivanja visine boravišne takse. Ova sredstva su namjenskog karaktera i mogu se koristiti isključivo za finansiranje promocije i unapređivanja turizma. Iz prethodnog proizilazi da je osnivač TO, bilo da je riječ o RS ili JLS, obavezan da obezbijedi sredstva za plate, naknade i materijalne troškove javne ustanove, a pored toga može da obezbijedi i dodatna sredstva za finansiranje aktivnosti promocije turizma ili organizovanja manifestacija.

2.2. Institucionalne uloge, nadležnosti i odgovornosti

Opredjeljenja Vlade RS u oblasti turizma iskazana su u strategijama i programima ekonomskih reformi za posmatrani period.

Za praćenje realizacije Strategije i godišnje izvještavanje Vlade RS i NS RS zaduženo je MTT. Pored toga, MTT predlaže Vladi RS Plan promocije turizma RS i pojedinačne master planove, predlaže članove UO TORS, daje saglasnost na odluku o imenovanju lica u KT, nadzire zakonitost rada, akata i stepen izvršenja programa rada TO i vodi propisanu evidenciju u turizmu. Ministar trgovine i turizma donosi podzakonske akte koji proizilaze iz zakona koji tretiraju oblast turizma i ugostiteljstva.

Poslove na promociji i unapređivanju turizma od interesa za RS obavlja TORS. Najznačajnije nadležnosti i odgovornosti TORS u oblasti upravljanja TO čine: programiranje, organizacija i sprovođenje turističke informativno-propagandne djelatnosti u zemlji i inostranstvu, sačinjavanje i objedinjavanje turističkog kalendara, priprema i

predlaganje Plana promocije, objedinjavanje turističke ponude RS i preduzimanje mjera i aktivnosti na kreiranju turističkog proizvoda i turističkog imidža, inovacija postojećeg turističkog proizvoda i njegova standardizacija i klasifikacija, praćenje stanja i istraživanje turističkog tržišta. Naročito su značajne nadležnosti i odgovornosti TORS u pogledu koordinacije aktivnosti u turizmu, kao što su: koordinacija aktivnosti u izradi planova i programa rada TO, koordinacija izvršenja svih planskih i programskih zadataka TO, koordinacija i objedinjavanje promotivnih aktivnosti turističkih subjekata i JLS radi obezbjeđivanja jedinstvenog nastupa turizma RS na domaćem i inostranim tržištima, koordinacija sa TO aktivnosti na postavljanju turističke signalizacije, propisuje jedinstvene standarde u pogledu uređenja, opreme i usluga u turističkom informativnom centru (u daljem tekstu TIC) na teritoriji RS i vodi evidenciju obveznika koji ne uplaćuju ili neredovno uplaćuju boravišnu taksu. Radi obavljanja poslova na prikupljanju i objedinjavanju informacija i izradi i objavljivanju turističkog kalendara TORS osniva KT¹¹.

Promociju turizma JLS obavljaju LTO i MTO ukoliko su osnovane. One su odgovorne za izradu programa i planova promocije turizma za područje JLS, pružanje servisnih informacija i usluga turistima, obradu podataka o broju i strukturi turista na području grada ili opštine kao i drugih pokazatelja bitnih za praćenje izvršenja postavljenih ciljeva i zadataka, sprovođenje anketa u cilju utvrđivanja ocjene kvaliteta turističke ponude, izradu izvještaja analiza i ocjena ostvarenja programa rada i finansijskog plana TO, izradu izvještaja i informacija za potrebe TORS, osnivanje TIC, posredovanje u pružanju ugostiteljskih usluga na selu, u apartmanima, sobama i kućama za odmor, izradu informativno-propagandnog materijala za promociju turističkih vrijednosti JLS i vođenje evidencije obveznika koji ne uplaćuju ili neredovno uplaćuju boravišnu taksu. Svoje programske aktivnosti na organizovanju turističke informativno-propagandne i promotivne djelatnosti u turizmu LTO i MTO su obavezne da usklađuju sa programima rada TORS¹².

Upravni nadzor nad radom TO vrši MTT. Kontrolu obračuna i uplate boravišne takse vrši PURS, dok je za inspeksijski nadzor zadužena RUIP i nadležne inspekcije JLS.

2.3. Pravna regulativa karakteristična za područje i predmet revizije

Oblici planiranja i razvoja turizma na teritoriji RS, prava i obaveze turističkih subjekata, uslovi za obavljanje turističke djelatnosti, usluge u turizmu, promocija i unapređivanje turizma, podsticaji u turizmu, evidencija u turizmu, upravni nadzor, kao i druga pitanja od značaja za razvoj i unapređivanje turizma, uređuju se Zakonom o turizmu.

Osim Zakona o turizmu, za funkcionisanje i rad TO značajni su i drugi zakoni.

Obzirom da TO posreduju u pružanju ugostiteljskih usluga (na selu, u apartmanima, kućama za odmor i sobama za iznajmljivanje) za njihovo funkcionisanje i rad značajan je i Zakonom o ugostiteljstvu kojim se uređuju uslovi za obavljanje ugostiteljske djelatnosti, vrsta i kategorizacija ugostiteljskih objekata, oblici ugostiteljske djelatnosti, prava i obaveze ugostitelja, upravni nadzor i ostala pitanja od značaja za oblast ugostiteljstva. Za upravljanje TO najznačajnije su odredbe kojima se omogućava pružanje usluga smještaja fizičkim licima ukoliko imaju zaključen ugovor sa TO (ili turističkim agencijama ili drugim pravnim licima).

Zakon o boravišnoj taksi uređuje obavezu plaćanja boravišne takse, način utvrđivanja visine boravišne takse, obveznici plaćanja i uplate boravišne takse, način raspoređivanja i

¹¹ Zakon o turizmu Republike Srpske

¹² Ibidem

korišćenja finansijskih sredstava prikupljenih na osnovu uplate boravišne takse, način kontrole uplate boravišne takse, kao i ostala pitanja u vezi sa boravišnom taksom.

Budući da TO pripadaju sistemu javnih službi¹³ koje su organizovane u formi javne ustanove, obavljanje djelatnosti, osnivanje, organizacija i rad javne ustanove uređeno je Zakonom o sistemu javnih službi.

Nadzor nad primjenom odredaba Zakona o turizmu i propisa donesenih na osnovu ovog zakona vrši MTT a sva pitanja od značaja za nadležnosti i odgovornosti institucija koje imaju uloge i nadležnosti u oblasti turizma i ugostiteljstva uređena su Zakonom o republičkoj upravi.

¹³ Javnom službom smatraju se javne ustanove, javna preduzeća i drugi oblici organizovanja utvrđeni zakonom, koji obavljaju djelatnosti od opšteg interesa kojim se obezbjeđuje ostvarivanje prava i dužnosti fizičkih i pravnih lica, kao i ostvarivanje drugog zakonom utvrđenog interesa.

3. NALAZI

3.1. Pretpostavke za efikasno upravljanje turističkim organizacijama

Da bi TO efikasno funkcionisale neophodno je postojanje određenih preduslova, od kojih su najznačajniji regulatorni okvir i resursi za rad. U narednom poglavlju prikazani su nalazi revizije koji se tiču regulatornog okvira za uspostavljanje i upravljanje TO, kao i organizacionih kapaciteta TO.

3.1.1. Regulatorni okvir u funkciji efikasnog upravljanja turističkim organizacijama

U periodu obuhvaćenom ovom revizijom učinka, vizija željenih pravaca razvoja turizma i stvaranje osnovnih pretpostavki za njegovo unapređenje u RS definisani su Strategijom 2011-2020 i važećom Strategijom 2021-2027.

Za funkcionisanje TO najznačajniji strateški cilj u Strategiji 2011-2020 bio je Cilj 2 – poboljšanje uslova razvoja turizma, u okviru kojeg je istaknut zahtjev za povoljnijim uslovima za sudionike u oblikovanju turističkog proizvoda. Programi za realizaciju ovog cilja su bili usmjereni na uspostavljanje institucionalne mreže za razvoj turizma i izrada programa koordinacije u institucionalnoj mreži, unapređenja zakonskog okvira u cilju razvoja turizma, uspostavljanja turističkih klastera, poboljšanja javnog finansiranja i podsticanja privatnog i mješovitog finansiranja i javno privatnog partnerstva. Kao rezultat provođenja programa unapređenja zakonskog okvira u cilju razvoja turizma, u 2017. godini su donešeni Zakon o turizmu i Zakon o ugostiteljstvu, kojima su definisane nadležnosti TO i njihova uloga u promociji turizma i turističkih kapaciteta za smještaj gostiju. Sa aspekta koordinacije u institucionalnoj mreži za razvoj turizma značajne su odredbe kojima se propisuje nadležnost TORS u koordinaciji izrade planova i programa LTO i drugih aktivnosti na planu promocije turizma.

Programi budžetskih podsticaja za razvoj turizma realizovani su kroz dodjelu grantova MTT. Kao nosilac aktivnosti za sve programe i mjere kojima se planiralo ostvarenje strateških ciljeva navedeno je MTT, dok je za provođenje dijela programa i mjera predviđena saradnja sa TO i MTO koje do danas nisu zaživjele, odnosno nije osnovana nijedna MTO. Najznačajnija saradnja MTT sa TO predviđena je u realizaciji programa i mjera u okviru strateških ciljeva 2 (Unapređenje kvaliteta turističke usluge) i 3 (Razvoj novih turističkih proizvoda), naročito u pogledu izrade programa koordinacije u institucionalnoj mreži, izrade informacionog sistema za povezivanje turističkog i ostalih sektora privrede, formiranja turističkih klastera i uvođenja subvencija u turističku privredu. Do kraja perioda na koji se Strategija 2011-2020 odnosi revizija nije upoznata sa dokumentima koji mogu potvrditi realizaciju navedenih aktivnosti, a takođe tokom intervjua sa odgovornim licima iz TO nisu dobijene informacije u vezi sa realizacijom navedenih aktivnosti.

Strategija 2021-2027 je usvojena krajem 2021. godine i na osnovu nje do sada nisu pokrenute značajnije aktivnosti koje bi se odrazile na upravljanje TO. Kao i u slučaju prethodne strategije, MTT je identifikovano kao nosilac odgovornosti za realizaciju predviđenih mjera i aktivnosti a TO kao ciljana grupa na koju su aktivnosti usmjerene. Strategijom 2021-2027 je naglašena uloga TORS kao koordinatora aktivnosti i mjera kojima su ciljna grupa LTO. Za svaki od definisanih ciljeva u Strategiji 2021-2027 definisani su indikatori i prioriteta, što bi trebalo da olakša evaluaciju realizacije ciljeva. Međutim, dio definisanih indikatora je ili van uticaja institucija iz sistema turizma (npr. povećanje kapaciteta vazdušnog saobraćaja koji zavisi od mnogo faktora na koji MTT i TO veoma teško mogu da utiču) ili je postavljen bez prethodnih detaljnih analiza koje bi pokazale koliko je uopšte smisleno da se teži njihovom ostvarenju (npr. povećanje smještajnih kapaciteta za 20% u situaciji kada je iskorišćenost postojećih kapaciteta na izuzetno niskom nivou).

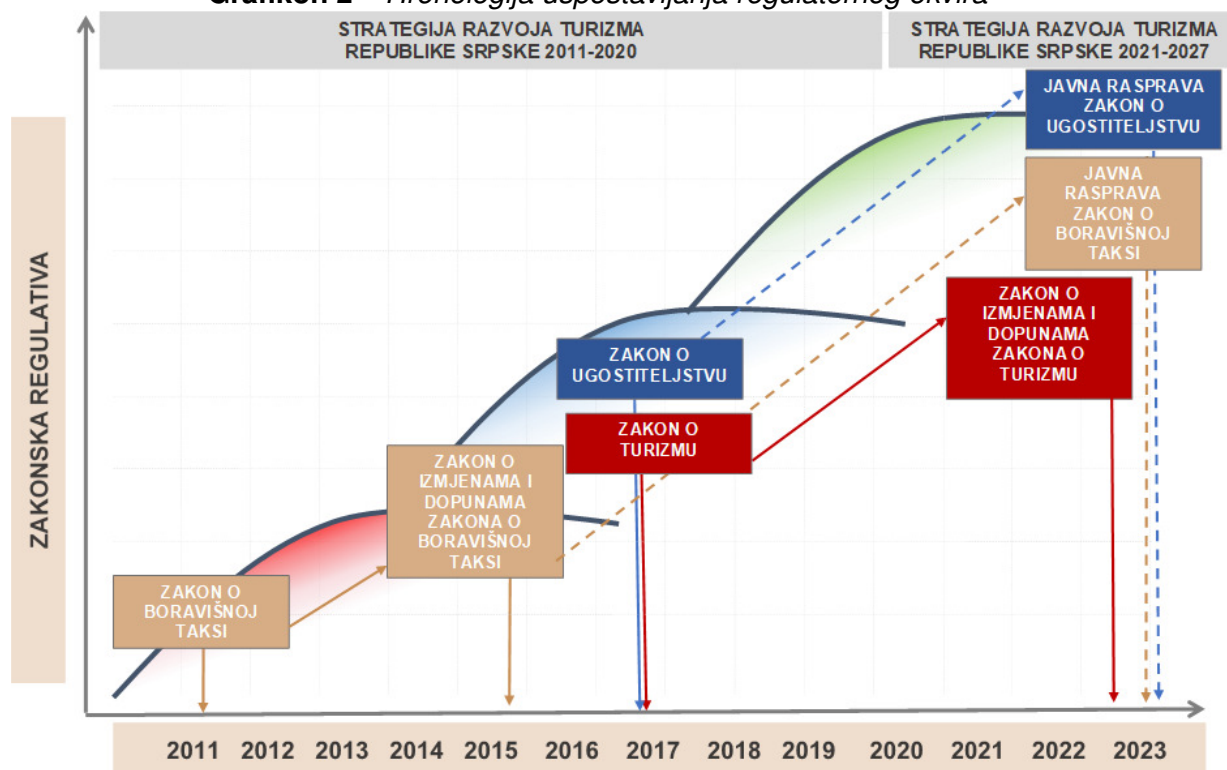
Izražen je nedostatak detaljnih operativnih planova za provođenje Strategije 2021-2027, kojima bi se jasno definisali nosioci aktivnosti, vremenska dinamika, potrebni resursi i izvori finansiranja.

Iako predviđeni Zakonom o turizmu, master planovi kao dokumenti koji bi trebali dati smjernice razvoja pojedinih turističkih proizvoda nisu izrađivani. Plan promocije turizma RS je izrađen za period 2017-2021, nakon čega se nije pristupilo izradi istog za aktuelni period. Što se tiče samog Plana promocije turizma RS 2017-2021, on je kao i strategije turizma, izrađen na veoma uopšten način i nije navedeno kako će se aktivnosti predviđene ovim dokumentom realizovati, ko je zadužen za realizaciju navedenih aktivnosti, kao i vremenski okvir za njihovu realizaciju. Izostala je i evaluacija nakon isteka perioda na koji se ovaj dokument odnosio, tako da nije poznato u kojoj mjeri su predviđene aktivnosti realizovane.

U posmatranom periodu JLS, uglavnom, nisu izrađivale lokalne strategije razvoja turizma, ali su u okviru lokalnih strategija razvoja tretirale i oblast turizma. Izuzetak predstavljaju Grad Banja Luka, koja je imala važeću Strategiju razvoja turizma za period 2011-2020 godine, i Grad Trebinje čija je Strategija razvoja turizma usvojena za period 2020-2030 godine.

Zakonom o turizmu definisane su osnovne nadležnosti i način osnivanja TO, sa izraženom ulogom TORS kao institucije sa koordinatorskom ulogom u promociji turizma.

Grafikon 2 – Hronologija uspostavljanja regulatornog okvira



Izvor: MTT

Iako su ovim propisom jasno definisane nadležnosti TO, u praksi je kao rezultat nedostatka upravnog nadzora i vizije šta je to osnovni zadatak TO evidentno različito postupanje i neujednačenost između LTO. Tako su LTO prema svojim statutima registrovane za obavljanje od četiri do 29 različitih djelatnosti, od kojih brojne nemaju vezu sa turističkom djelatnošću.

Pored toga, statuti LTO su u posmatranom periodu često mijenjani iz različitih razloga, a uglavnom zbog usaglašavanja sa zakonskom regulativom, zbog dopune registracije djelatnosti i izmjena uslova za angažovanja organa uprave. Polovina TO iz revizorskog uzorka nije imala usvojen poslovnik o radu UO, a od onih koje su donijele poslovnik samo je jedna TO isti dokument usvojila nakon stupanja na snagu Zakona o turizmu 2017. godine i jedna TO u toku provođenja ove revizije učinka.

Zakon o turizmu, Zakon o ugostiteljstvu, Zakon o boravišnoj taksi sadrže pojedine odredbe koje usljed nejasnoće ili neusaglašenosti otežavaju upravljanje i rad TO. Najznačajnije nejasnoće ogledaju se u sljedećem:

Zakon o turizmu

- Nadležnost i obaveza TO da vode evidencije o obveznicima uplate boravišne takse koji ne uplaćuju ili neuredno uplaćuju boravišnu taksu. Ova odredba, pored toga što predviđa vođenje samo djelimične evidencije obveznika uplate boravišne takse – onih koji ne izvršavaju svoje obaveze u skladu sa propisima, stavlja TO u položaj da su odgovorni za obavljanje poslova za koje nisu nadležni. Zakonom o boravišnoj taksi jasno je propisana nadležnost PURS u pogledu evidencije, obračuna i inspeksijske kontrole naplate i uplate boravišne takse, dok je Zakonom o ugostiteljstvu propisana nadležnost RUIP odnosno posebne organizacione jedinice za obavljanje inspeksijskih poslova u gradskoj, odnosno opštinskoj upravi JLS putem tržišnog inspektora.

Zakon o ugostiteljstvu

- Odredbe kojima se dopušta fizičkim licima koja nisu registrovani kao preduzetnici da obavljaju ugostiteljske usluge smještaja, pripremanja i usluživanja ishrane i pića u apartmanu, kući za odmor i sobi za iznajmljivanje, bez registracije kod nadležnog organa JLS, ali pod uslovom da zaključi ugovor o pružanju usluga sa TO, turističkom agencijom ili drugim pravnim licem koje obavlja ugostiteljsku ili turističku djelatnost kao pretežnu djelatnost. Kada je riječ o strukturi sklopljenih ugovora između fizičkih lica i navedenih pravnih lica, u smislu koliko ih čine ugovori sa TO, agencijom ili drugim pravnim licima, revizija se uvidom u registre sklopljenih ugovora u TO uvjerila da se velika većina fizičkih lica odlučuje da ugovor zaključi upravo sa LTO, manjim dijelom i sa TORS.
- Odredba po kome je TO dužna da za prijavljene goste i pružene usluge izda račun, što je u praksi neprovedivo i nije se dešavalo u posmatranom periodu. Posljedica navedenog nepostupanja po odredbama zakona jeste da turisti za pruženu uslugu nisu dobijali račune, jer fizička lica nemaju mogućnost izdavanja istih budući da nisu registrovana kao pravna lica ili preduzetnici, a TO nisu mogle izdavati račune za usluge koje je pružalo treće lice.
- Različito tretiranje pojma ugostitelj u odnosu na Zakon o boravišnoj taksi.
- Nemogućnost vođenja sistematične i pouzdane evidencije o kapacitetima smještaja koji nude fizička lica, prometa usluga smještaja kod fizičkih lica i uključivanja gostiju kojima je pružena usluga smještaja u zvanične statistike turizma (prvenstveno broj dolazaka i broj noćenja kao osnovni pokazatelji kretanja u turizmu).

Zakon o boravišnoj taksi

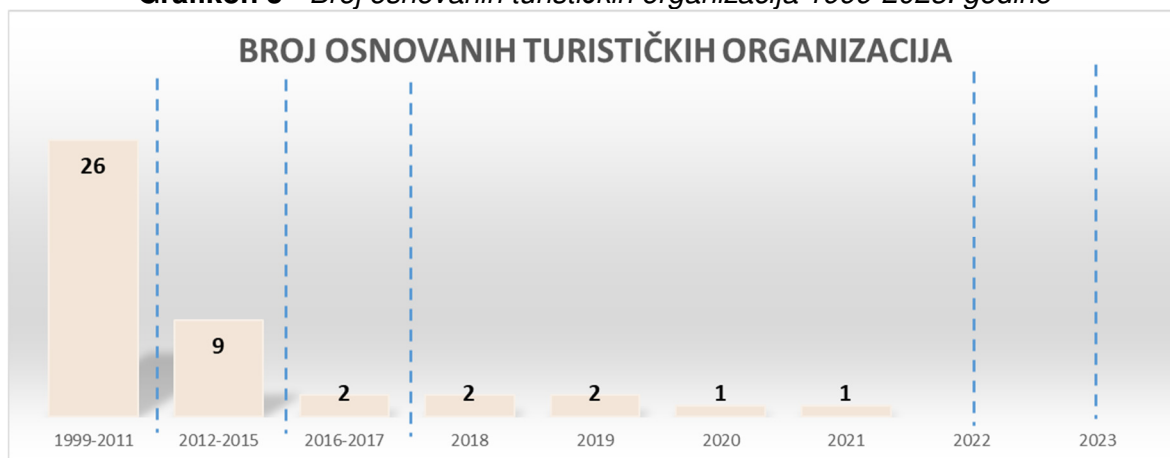
- Plaćanje boravišne takse u paušalnim godišnjim iznosima za pojedine kategorije ugostitelja. Ove odredbe odnose se uglavnom na fizička lica koja su se registrovala za pružanje usluga iznajmljivanja smještaja u apartmanima. Uvođenje paušalnog plaćanja boravišne takse proizvelo je niz problema za funkcionisanje TO, prije svega u praćenju i eidentiranju broja dolazaka i noćenja turista.

- Definisano je da se i fizička lica smatraju ugostiteljima, dok isto nije utvrđeno Zakonom o ugostiteljstvu, gdje su kao ugostitelji definisani samo pravna lica i preduzetnici. Na ovaj način su fizička lica ostala van evidencija i njihov promet nije evidentiran u statističkim podacima o dolascima i noćenjima turista, što je otežavalo planiranje TO.

3.1.2. Organizacione pretpostavke za rad turističkih organizacija

Organizovanje TO u RS započelo je 1998. godine osnivanjem TORS, nakon čega su JLS započele sa osnivanjem LTO. Do sada je u RS osnovano 44 LTO, od čega su 43 aktivne (TO Pale od ove godine ušla u sastav TO grada Istočno Sarajevo u formi TIC). Iako predviđene Zakonom o turizmu, još uvijek nije osnovana ni jedna MTO. Neke od LTO su osnovane odmah u periodu nakon osnivanja TORS i funkcionišu već duži vremenski period, a pojedine su osnovane u toku perioda koji je obuhvaćen revizijom (Grafikon 3).

Grafikon 3 - Broj osnovanih turističkih organizacija 1999-2023. godine



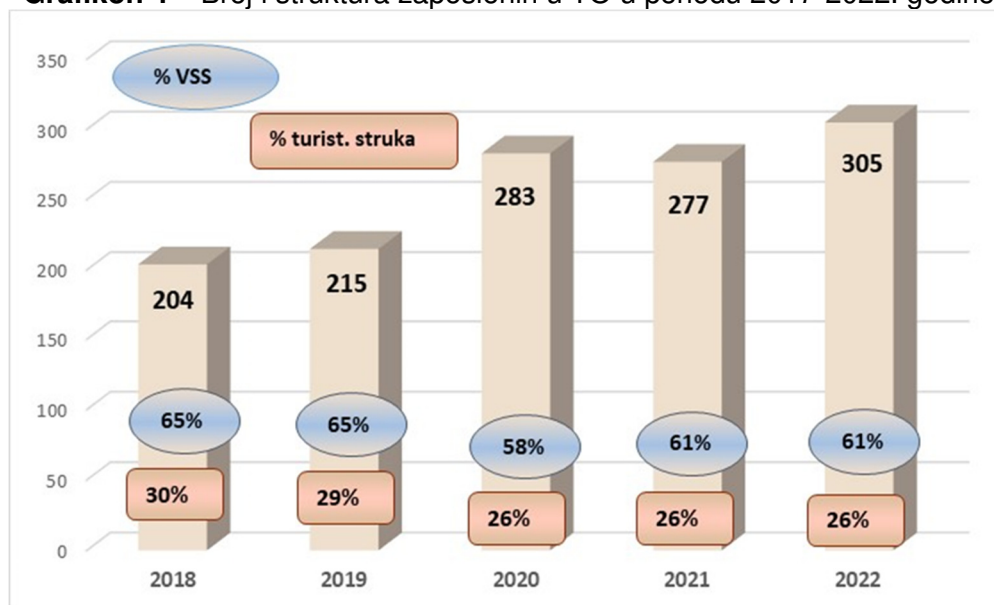
Izvor: GSR JS RS – Podaci TO

Ono što je karakteristično za sve LTO jeste da njihovom osnivanju nisu prethodile analize potreba, koje bi analizirale potrebne resurse i kapacitete za efikasno obavljanje poslova promocije turizma, odnosno navedene analize nisu dokumentovane i predstavljene reviziji.

Skoro sve JLS iz revizorskog uzorka kao motiv osnivanja LTO navode da je to prihod od boravišne takse, ali i potreba da se samostalno upravlja ne samo aktivnostima u turizmu, nego i aktivnostima kulturnog i sportskog karaktera.

Zakonom o turizmu nadležnosti i osnovne djelatnosti TO propisane su na generalnom nivou, bez tretmana upravljačkih nadležnosti na način da se definišu minimalni uslovi za osnivanje ili kapaciteti TO u odnosu na potencijale, postojeće ili planirane turističke kapacitete. Kao rezultat ovakvog pristupa u posmatranom periodu TO je karakterisala značajna raznolikost u načinu organizovanja i angažovanju resursa. TO, na dan 31. 12. 2022. godine, su zapošljavale ukupno 305 radnika (TORS 18 + TO 287). Od ukupnog broja zaposlenih, turističke struke bilo je 26%, odnosno 79 radnika (Grafikon 4).

Grafikon 4 – Broj i struktura zaposlenih u TO u periodu 2017-2022. godine



Izvor: GSR JS RS – Podaci TO

Svaka treća LTO nije imala zaposlenih turističke struke. Broj zaposlenih u pojedinim TO na kraju 2022. godine je varirao od jednog do 29 zaposlenih, a broj zaposlenih se ne može dovesti u vezu sa logičnim parametrima kao što su ostvareni dolasci i noćenja turista ili smještajni kapaciteti na teritoriji JLS.¹⁴ Broj zaposlenih u TO na kraju 2022. godine je bio veći za 50% u odnosu na kraj 2018. godine. Broj zaposlenih sa visokom stručnom spremom takođe je povećan, ali nešto manje od povećanja ukupnog broja zaposlenih. Ovo znači da je broj zaposlenih sa nižim stepenom obrazovanja imao značajniji udio u novozaposlenima u TO, a što je uglavnom posljedica činjenice da se TO bave raznim drugim poslovima koji nisu definisani Zakonom o turizmu ni njihovim statutima (čuvarska služba, održavanje objekata i slično).

Analizom unutrašnje organizacije TO iz revizorskog uzorka, identifikovana su četiri različita modela organizovanja LTO, od kojih je jedan mijenjan tokom provođenja ove revizije učinka.¹⁵

Prvi model organizovanja TO predstavlja gradska LTO bez opštinskih TO, koja u svom sastavu ima organizovane TIC (Banja Luka i Trebinje). U okviru ovog modela postoje razlike između dve navedene LTO, a one se manifestuju u djelatnostima koje obavljaju – jedna od njih se isključivo bavi promocijom turizma, dok je druga pored turističke promocije značajan dio svojih resursa angažovala na poslovima koji nemaju direktnu vezu sa promocijom turizma (kao što su poslovi organizovanja čuvarske službe na objektima koji su im dati na upravljanje a nisu iskorišćeni u turističke ili promotivne svrhe).

Drugi model organizovanja TO karakterističan je za gradsku LTO uz koju istovremeno funkcionišu opštinske LTO (Istočno Sarajevo). U okviru ovog modela gradska LTO je u svom sastavu imala i TIC, dok su opštinske LTO funkcionisale bez koordinacije poslova sa gradskom do početka 2023. godine. Od početka 2023. godine otpočeo je proces integracije opštinskih LTO u gradsku, pri čemu se opštinske LTO gase kao zasebna pravna lica i

¹⁴ Prilog 3

¹⁵ Prilog 4

nastavljaju sa radom u formi TIC u okviru gradske LTO. Ovaj proces kada bude okončan predstavljaje oblik organizacije blizak konceptu MTO predviđene Zakonom o turizmu.

Treći model organizovanja TO predstavljaju opštinske LTO koje se isključivo bave promocijom turizma (Višegrad i Teslić) bez organizovanih TIC. Osnovna karakteristika LTO koje su organizovane po ovom modelu jeste da je posao promocije organizovan sa malim brojem zaposlenih, pri čemu su svi zaposleni istovremeno uz ostale poslove angažovani i na pružanju informacija turistima.

Četvrti model organizacije jeste opštinska LTO koja je uspostavljena kao sportsko-turistička organizacija i primarni poslovi kojima se bavi jesu sportske i kulturne djelatnosti (Stanari). Zakon o izmjenama i dopunama zakona o turizmu iz 2023. godine predvidio je i mogućnost osnivanja TO koje u svom nazivu mogu biti i sportske ili neke druge organizacije pored turizma, uz uslov da svoje statute i djelovanje usklade sa odredbama zakona. Karakteristično za ovu LTO jeste to da uopšte ne raspolaže smještajnim kapacitetima i nema prihod od boravišne takse, što u praksi znači da su sve aktivnosti finansirane iz budžeta osnivača.

Nedostatak analiza za stvarnim potrebama ljudskih resursa i potrebnih obrazovnih profila za obavljanje primarnih poslova uzrok je činjenice da su pravilnici o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u TO uglavnom nefunkcionalni. Opisi poslova, predviđeni broj zaposlenih i njihove kvalifikacije, kao i sektorska funkcionalna podjela poslova u TO nije pratila stvarne poslovne potrebe definisane Zakonom o turizmu. Kao primjer nefunkcionalnosti možemo navesti Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta TORS-a, koji datira iz 2011. godine sa posljednjim izmjenama u 2015. godini što je jedan od razloga zbog kog ne postoji jasna podjela poslova između organizacionih jedinica i izvršilaca, ni hijerarhijska odgovornost (radnici ne odgovaraju rukovodiocima sektora već direktno direktoru TORS-a a poslovi se rade timski u skladu sa obimom posla). Slična situacija je i u LTO iz revizorskog uzorka, koje jesu radile dopune svojih pravilnika ali ne radi poboljšanja funkcionalne podjele poslova već uglavnom radi usaglašavanja pravilnika sa stvarnim stanjem. Pravilnici o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta nisu se mijenjali ni u uslovima reorganizacije LTO predstavljene kao Drugi model organizovanja.

Broj zaposlenih turističkog obrazovnog profila čiji angažman je vezan isključivo za poslove iz oblasti promocije i unapređenja turizma je neznatno povećan, tako da je relativni udio zaposlenih turističkog obrazovnog profila u ukupnom broju zaposlenih u TO u proteklih pet godina u stvari smanjen (Grafikon 4). U posmatranom periodu primjetna je bila i fluktuacija zaposlenih po osnovu dobrovoljnog prekida radnog odnosa u LTO iz revizorskog uzorka. Iako broj zaposlenih koji su prekidali radni odnos u TO na lični zahtjev nije toliko značajan, značajno je to što se radilo uglavnom o zaposlenima turističke struke koji nisu bili zamijenjeni kadrovima istog profila.

Važeće strategije JLS koje svojim dijelom tretiraju i oblast turizma nisu se bavile organizacionim aspektima i nisu ponudile analize koje bi trebalo da unaprijede organizaciju i funkcionisanje TO. Izuzetak predstavlja Strategija razvoja turizma grada Trebinje 2020-2030 koja je analizirala postojeću i predložila novu organizaciju koja bi trebala da na adekvatniji način pristupi promociji turizma. Predložena promjena podrazumijeva organizacione promjene i manji broj zaposlenih sa drugačijim kvalifikacijama, ali do sada nisu započete aktivnosti na njenom provođenju.

Finansiranje TO predviđeno je da se odvija po modelu gdje osnivač finansira plate i materijalne troškove poslovanja dok se sve promotivne aktivnosti finansiraju iz sredstava naplaćene boravišne takse. Na početku posmatranog perioda (2018) struktura finansiranja TO iz revizorskog uzorka je bila takva da je dvije trećine potrebnih sredstava bilo

obezbjediđivano od strane osnivača a jedna trećina iz sredstava boravišne takse. Sredstva obezbijediđena budžetima osnivača su tokom cijelog perioda imala trend rasta, dok su sredstva boravišne takse varirala pod uticajem pandemije. Na kraju perioda (2022. godine) i sredstva boravišne takse bilježe značajan rast, ali uprkos tome što je prikupljen najveći iznos do sada udio boravišne takse u finansiranju TO je pao ispod 30% dok je udio budžetskih sredstava prešao 70%.¹⁶

3.2. Upravljanje turističkim organizacijama

Upravljanje TO u ovom poglavlju prikazano je sa aspekta upravljačkih alata kroz procese planiranja, nadzora, evaluacije i izvješćavanja o provedenim aktivnostima unutar TO.

3.2.1. Proces planiranja u turističkim organizacijama

U skladu sa važećom regulativom, TO su obavezne da za svaku poslovnu godinu utvrde program rada i finansijski plan najkasnije do kraja decembra tekuće godine za narednu godinu a na koje saglasnost daje osnivač. Nakon što osnivač da saglasnost na program rada i finansijski plan, TO dostavlja navedena akte TORS-u. Godišnji program rada i finansijski plan TO bi trebao da sadrži pojedinačno utvrđene i planirane zadatke, kao i potrebna finansijska sredstva za njihovo izvršavanje. Pored toga, one TO koje u svom sastavu imaju TIC u okviru programa rada posebno treba da iskažu zadatke za TIC.

Budući da ni u jednoj TO iz revizorskog uzorka nije postojala definisana metodologija planiranja i izvješćavanja, u samom procesu planiranja svaka TO se oslanjala na svoje individualne kapacitete i dotadašnje prakse i iskustva. Sa procesom planiranja počinjalo se u periodu avgust/septembar tekuće godine za sledeću poslovnu godinu. Operativne službe plan su zasnivale isključivo na podacima o realizaciji iz prethodne godine i podacima o realizaciji za protekli period od sedam ili osam mjeseci tekuće godine. U momentu planiranja TO nisu raspolagale sa potrebnim i dovoljnim podacima koje će aktivnosti da uslijede u poslovnoj godini, zbog čega je izostajao viši stepen realnosti planskih dokumenata. Iako su izrađivani na vrijeme i na vrijeme prosleđivani organima uprave na usvajanje, planska dokumenta su se nerijetko usvajala u prvom kvartalu poslovne godine. Razlog identifikovan za ovakvu praksu je nedovoljno efikasan upravljački proces (nisu imenovani UO, UO su imenovani ali ne vrše suštinsku provjeru i analizu planske dokumentacije, nezasjedanje skuštine opštine/grada).

Planiranje aktivnosti u TO odvijalo se u okolnostima nepoznatih ili nepouzdatih osnovnih pokazatelja u turizmu, kao što su smještajni kapaciteti i broj i struktura dolazaka i noćenja turista. Iako svjesni nedostataka i nepouzdanosti zvaničnih statističkih podataka, TO nisu provodile istraživanja tržišta ili na druge načine pokušavale da procijene neke od bitnih parametara za planiranje promotivnih aktivnosti. Stoga su planirane promotivne aktivnosti TO često bile ograničenih mogućnosti za značajniju promociju i unapređenje turizma na lokalnom nivou, posljedično i turizma RS u cjelini.

U godišnjim programima rada i finansijskim planovima TO u potpunosti su izostajali definisani indikatori poslovanja i načini na koje bi se mjerila uspješnost aktivnosti koje se namjeravaju provoditi. Do 2023. godine nije postojala zakonska obaveza da godišnji program rada i finansijski plan TO sadrže mjerljive indikatore za ocjenu realizacije aktivnosti, ali je svakako bilo očekivano da za planirane aktivnosti postoji određena mjera koja bi upravljačkim strukturama dala odgovore da li rade prave stvari i da li su potrebne korekcije u budućem periodu. Od 2023. godine TO su, prema odredbama Zakona o izmjenama i dopunama zakona o turizmu, obavezne da za svaku aktivnost definišu

¹⁶ Prilog 5

indikatore pomoću kojih će vršiti (samo)evaluaciju. Pored toga, planska dokumenta su izrađivana sintetički, bez analitičkog predstavljanja aktivnosti koje se planiraju i teško je na osnovu njih pratiti efikasnost njihovog provođenja.

Nedostatak indikatora za ocjenu doprinosa pojedinačnih aktivnosti za posljedicu imaju da se promotivne aktivnosti u TO ponavljaju iz godine u godinu, bez analize njihovog doprinosa promociji turizma na nivou JLS ili RS. Većinu od planiranih aktivnosti karakteriše kontinuitet ponavljanja iz godine u godinu, iako postoje ozbiljne dileme oko pitanja njihovog doprinosa promociji turizma, pa čak i oko toga da li navedene aktivnosti uopšte imaju vezu sa turizmom.

Iako je Zakonom o turizmu predviđena koordinatorska uloga TORS u procesu planiranja aktivnosti LTO, u praksi su TORS i LTO donosili svoje godišnje programe rada zasebno svaka za sebe, bez koordinacije osnovnih pokazatelja potrebnih za planiranje i aktivnosti na izradi plana, što govori u prilog nepostojanju integralnog pristupa u planiranju turizma. Osim toga, resorno ministarstvo i uprave gradske/opštinske, prilikom izrade godišnjih programa rada i finansijskih planova, nisu dostavljale TO smjernice ili drugu vrstu instrukcija za izradu programa i planova.

Godišnji planovi i programi trebalo bi da su usaglašeni sa strateškim planovima, kako Strateškim planom turizma Republike Srpske, tako i sa strateškim planovima (bilo da su to posebna strateška dokumenta, ili tek poglavnja u integralnom strateškom planu) JLS. Međutim, stvarnost pokazuje da se prilikom izrade akcionog plana Strateškog plana turizma Republike Srpske nije dovoljno radilo na konkretizaciji strateških ciljeva na lokalnom nivou posebno u smislu lociranja obaveze za realizaciju strateških ciljeva na niže nivoe odgovornosti, što u operacionalizaciji planova ostavlja nepotrebno veliki prostor da se strateški ciljevi tumače na različite načine, a odgovornost koncentriše isključivo na resorno ministarstvo.

Intervjuima sa odgovornim licima u LTO revizija je dobila informacije da se tokom planiranja aktivnosti skoro uopšte nisu uzimali u obzir strateška opredjeljenja ni drugi planski dokumenti republičkog nivoa. Ova činjenica potvrđena je i pregledom planskih dokumenata, gdje nije moguće povezati planirane aktivnosti LTO sa opredjeljenjima iskazanim u strateškim dokumentima RS. Razlog tome je djelimično i nepostojanje dokumenata višeg nivoa (master planovi ili programi razvoja turističkog proizvoda), ali i tamo gdje su oni postojali (Plan promocije turizma RS) ovi dokumenti nisu uzimani u obzir prilikom planiranja godišnjih promotivnih aktivnosti LTO. Pojedine LTO prave poveznice u svojim planskim dokumentima sa aktivnostima predviđenim lokalnim strateškim dokumentima u većoj ili manjoj mjeri, ali generalno ta veza nije na potpunom nivou.

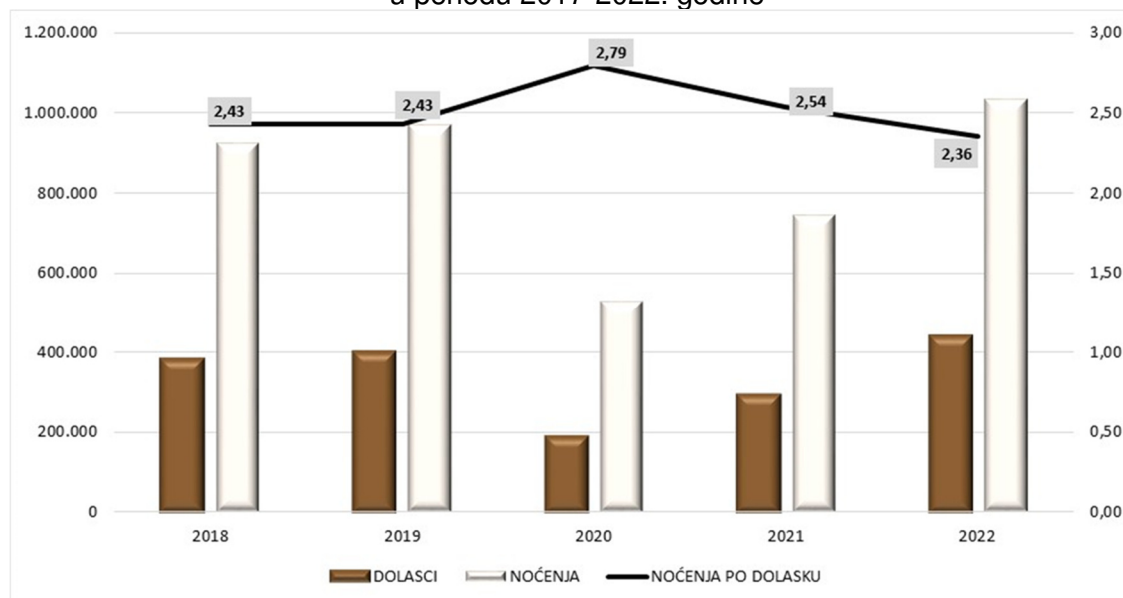
Većina TO iz revizorskog uzorka, uključujući i TORS, utrošak sredstva prikupljenih po osnovu boravišne takse planirala je i za finansiranje aktivnosti koje ne predstavljaju direktnu promociju turizma ili nisu u funkciji promocije turizma (rashodi za usluge službenih telefona i interneta, rashodi za ostale usluge prevoza, rashodi za ostali kancelarijski materijal, rashodi za dnevnu štampu, knjige i službena glasila, rashodi edukacije za zaposlene u turizmu), iako je Zakonom o boravišnoj taksi predviđeno isključivo namjensko trošenje za promociju turizma.

3.2.2. Praćenje realizacije planova turističkih organizacija

Ni jedna TO iz revizorskog uzorka u periodu 2018-2022. godine nije imala definisane indikatore poslovanja, ni definisane indikatore uspješnosti provedenih promotivnih aktivnosti kao mjeru za vrednovanje njihovog doprinosa unapređenju turizma. Jedini parametri kojom su se vodili u svom radu jesu zvanični podaci o broju dolazaka, broju noćenja i visini naplaćene boravišne takse. Kretanje broja dolazaka i noćenja turista u

periodu od 2020. godine bilo je pod velikim uticajem pandemije i posljedično preduzetih mjera ograničavanja putovanja. Ipak, od 2021. godine turizam RS mjereno brojem dolazaka i noćenja turista bilježi trend rasta (Grafikon 5).

Grafikon 5 - Kretanje broja dolazaka, noćenja i noćenja po dolasku u periodu 2017-2022. godine



Izvor: GSR JS RS – Podaci RZS RS

Osim što je utvrđeno da statistički podaci o turizmu koje objavljuje RZS RS nisu potpuni i sveobuhvatni u pogledu dolazaka i noćenja turista, različite evidencije pokazuju da postoje značajna odstupanja od stvarnih podataka što dalje proizvodi pogrešne zaključke i odluke donesene od strane TO. Ono što pravi poseban problem u procesu monitoringa i evaluacije, jeste činjenica da sav ovaj period ne postoji evidencija o uslugama smještaja od strane fizičkih lica. Sama boravišna taksa i podaci o visini boravišne takse rezultat su broja prijavljenih posjeta turista od strane pravnih lica. Fizička lica plaćaju obavezu boravišne takse u formi godišnjeg paušala, o čemu ne postoji nikakva evidencija. Dio TO iz uzorka je kroz posredničke ugovore sa fizičkim licima uvodio obavezu da se dostavljaju podaci o broju i strukturi dolazaka i noćenja turista u smještaju kod fizičkih lica. U praksi je samo jedna TO iz revizorskog uzorka i dobijala ove podatke, ali je izostala njihova obrada i upotrebnost vrijednost prilikom analiza, planiranja i izvještavanja.

Ni u jednoj TO iz revizorskog uzorka ne postoji sistemski i kontinuirani proces praćenja i kontrole na osnovu kog bi se donosili zaključci i upravljačke odluke o realizaciji i ostvarenju planiranih aktivnosti. Nepoznata je procjena i mogućnost napretka poslovanja u odnosu na njegove planirane vrijednosti, jer monitoring ne postoji kako na polju aktivnosti i poslovnih rezultata, tako ni na polju koji uključuje angažovanje zaposleni i zadovoljstva korisnika turističkih usluga. Shodno tome, ni jedna TO ne vrši procjenu napretka u odnosu na planske vrijednosti. U TO nisu definisani procesi koji bi omogućili redovno posmatranje i bilježenje aktivnosti u okviru projekta ili programa, zbog čega izostaju i povratne informacije.

Redovno izveštavanje bi trebalo omogućiti menadžmentu TO pravovremeno prikupljanje informacija u svrhu donošenja adekvatnih upravljačkih odluka. Budući da ni jedna TO ne razrađuje svoje planove na mjesečnom, kvartalnom ili polugodišnjem nivou u tom kontekstu izostaju i redovni periodični izvještaji o realizaciji planova. Naime, TO nemaju razrađen proces izvještavanja, već samo zakonsku obavezu godišnjeg izvještavanja, što implicira nemogućnost pravovremenog reagovanja u slučaju nastalih odstupanja. U onim TO u kojima su primijećena odstupanja rebalans plana se radi ili na inicijativu JLS, ili u svrhu

prilagođavanja plana nastaloj realizaciji kako bi sami izvještaji prikazivali bolji odnos realizacije i plana. Međutim, ne postoji redovno izvještavanje i revizija nije stekla utisak da uprave TO iskazuju potrebu za takvom vrstom aktivnosti. Izostankom monitoringa u TO izostaje i analiza aktuelnog stanja, određivanje načina mjerenja uspješnosti poslovanja i promocije turizma, identifikovanje problema sa kojima se suočava TO, osiguravanje da će se sve planirane aktivnosti sprovesti na vrijeme i na pravi način, primenjivanje pouka iz ranijih iskustva ali i određivanje da li je način na koji su poslovne aktivnosti bile planirane bio najadekvatniji.

U svim TO iz revizorskog uzorka evidentan je izostanak aktivnosti nadzora nad provođenjem planova poslovanja, odnosno praćenja aktivnosti, praćenja usklađenosti sa TORS-om, praćenja zadovoljstva korisnika, dinamički definisano finansijsko praćenje i analiza postignutih rezultata. Izostanak definisanih mjerljivih indikatora u planskim dokumentima TO uslovalo je i nedostatke u monitoringu i evaluaciji provedenih pojedinačnih promotivnih aktivnosti i manifestacija. Nijedna od TO nije dokumentovala da je na sistematičan i pouzdan način pratila rezultate promocije na nivou pojedinačnih aktivnosti. To potvrđuje i činjenica da su na zahtjev revizije TO iskazivale očekivane i ostvarene rezultate za pojedinačne aktivnosti provedene u 2022. godini. Sami očekivani rezultati iskazani od strane TO pokazuju da značajan dio promotivnih aktivnosti i manifestacija ima veoma mali ili skoro nikakav potencijal u smislu promocije turizma i poboljšanja turističke ponude. Dio manifestacija ima isključivo kulturni, sportski ili društveni aspekt i kao takav usmjeren je uglavnom na lokalno stanovništvo. Iskazani očekivani rezultati su na veoma skromnom nivou za analitiku doprinosa promociji turizma, često postavljeni na način da ne obezbjeđuju osnovu za ocjenu uspješnosti (Primjer: očekivani rezultat je definisan kao *obezbjediti finansijsku podršku manifestaciji* a ostvareni rezultat *obezbjedena finansijska podrška manifestaciji*). Shodno tome, mjerenje ostvarenih rezultata promotivnih aktivnosti i turističkih manifestacija nema potencijal za značajniju analizu doprinosa promociji turizma, naročito iz razloga što su po pravilu paušalno ocijenjeni, čak i u situacijama kada je bilo teško ali moguće doći do egzaktnih podataka (Primjer: anketom hotela se došlo do informacije da su tokom manifestacije smještajni kapaciteti bili popunjeni, ali je informacija obrađena samo usmeno, bez pokazatelja popunjenosti kapaciteta i njihovog dovođenja u vezu sa manifestacijom).

3.2.3. Proces izvještavanja u turističkim organizacijama

Obaveza izvještavanja TO u smislu vrste, načina i rokova, definisane su Zakonom o turizmu. Budući da su TO obavezne da prihode koriste u skladu sa njihovom zakonom definisanom namjenom, programom i finansijskim planom usvojenim od osnivača, TORS je obavezan da usvoji izvještaj o poslovanju sa finansijskim izvještajem o poslovanju za prethodnu godinu najkasnije do kraja aprila tekuće godine, a LTO do kraja juna tekuće godine.

Uvidom u Odluke o usvajanju izvještaja o poslovanju sa finansijskim izvještajem za TO iz revizorskog uzorka revizorski tim je konstatovao značajna kašnjenja, a u jednoj TO imamo kontinuirani izostanak ove vrste izvještaja. Izvještaji se usvajaju u zakonom predviđenom roku u dvije TO iz revizorskog uzorka, dok su kod ostalih zabilježena kašnjenja, a u jednoj TO je zabilježena praksa da se izvještaji o poslovanju nisu izrađivali u dužem vremenskom periodu.

Uvidom u sadržaj izvještaja primjećeni su značajni nedostaci. Naime, izvještaji su oskudnog karaktera identičnog sadržaja tokom svih pet posmatranih godina i ne sadrže dovoljno obrazloženja za kategorije koje odstupaju od planom zacrtanih veličina. U gotovo svim izvještajima TO podaci o izvršenju programa rada po pojedinačno utvrđenim zadacima te utrošenim finansijskim sredstvima za njihovu realizaciju, podaci o utrošenim sredstvima za

rad TO, načinu i svrsi trošenja sredstava javnih prihoda su skromnog karaktera. Izvještaji o radu TO uglavnom nisu pravili poveznice sa planovima rada, ali ni sa izvorima finansiranja u smislu da li su pojedine aktivnosti ili troškovi finansirani iz sredstava osnivača ili boravišne takse. Pored toga, izvještaji nisu sadržali dovoljno obrazloženja za pozicije koje su značajno odstupale od planiranih veličina.

Problemima u radu te prijedlozima mjera za njihovo prevazilaženje kroz izvještaje o poslovanju bavila se samo jedna TO, pa se stiče utisak da problema u radu i nije bilo, što je u suprotnosti sa informacijama dobijenim tokom revizije, sa problematikom poslovanja iznesenom na sjednicama UO i KT i nalazima revizije prezentovanim u prethodnim poglavljima.

UO TORS-a, između ostalog, ima obavezu da usvaja godišnje izvještaje o poslovanju, sa finansijskim izvještajem, kao što je to obaveza UO LTO za njihov nivo izvještavanja. Revizija je uočila da se UO ne bave izvještavanjem sa dužnom pažnjom, jer u potpunosti izostaju sugestije i prijedlozi, pa se nerijetko dešava da se usvajaju i materijali koji nisu kompletni i ne sadrže sve neophodne podatke. UO u praksi imaju formalnu ulogu da radu TO daju legitimitet usvajajući zakonom obavezujuća dokumenta (planovi, programi, izvještaji), dok dio obaveza koji se odnosi na odlučivanje o korišćenju sredstava u skladu sa zakonom i statutima TO uglavnom izostaje.

LTO i MTO, između ostalog, imaju obavezu izrade izvještaja o izvršenju zadataka, analiza i ocjena ostvarenja programa rada i finansijskog plana TO grada ili opštine te izrade izvještaja i informacija za potrebe TORS-a. Zakonom o turizmu propisane su i novčane kazne za TO i odgovorna lica ako ne donese izvještaj o poslovanju sa finansijskim izvještajem o poslovanju do kraja aprila (TORS) odnosno juna (LTO), ne dostavi TORS-u program rada i izvještaj o poslovanju sa finansijskim izvještajem i ne dostavi izvještaj MTT u roku od 15 dana od dana završetka sjednice KT, ako izvještaj o poslovanju ne sadrži predviđene podatke. Revizija se uvjerila da u posmatranom periodu unatoč navedenim nedostacima propisane mjere nikada nisu primjenjene, a nije se ni na drugi način insistiralo na adekvatnom procesu izvještavanja TO.

3.3. Koordinacija i nadzor nad radom turističkih organizacija

Zbog specifičnosti organizacije sistema TO u RS, naročito u pogledu osnivanja LTO i njihovih obaveza prema osnivaču sa jedne i TORS odnosno MTT sa druge strane, koordinacija aktivnosti i eksterni nadzor nad njihovim provođenjem predstavlja bitnu aktivnost u upravljačkom lancu. U ovom poglavlju su prikazani nalazi revizije u vezi nadzora i koordinacije rada TO.

3.3.1. Nadzor nad radom turističkih organizacija

Nadležnost i odgovornost za nadzor nad radom TO podijeljen je između MTT i JLS kao osnivača LTO. Pored toga što MTT ima obavezu vršenja nadzora nad radom TO u smislu zakonitosti njihovog rada i trošenja sredstava od boravišne takse, očekivano je bilo i da se uspostavi nadzor u smislu aktivnosti TO i njihovog doprinosa ostvarenju strateških ciljeva u oblasti turizma. U posmatranom periodu MTT nije vršilo upravni nadzor nad radom TO i nije ni kroz praćenje realizacije provođenja Strategije razvoja turizma vršilo nadzor nad aktivnostima TO. Kao što je već pomenuto, sama operacionalizacija strateških ciljeva nije predviđela mnogo aktivnosti koje treba da se provedu na nivou TO i već u startu je propuštena prilika za aktivnije uključivanje TO i ostvarivanje sinergijskog djelovanja MTT i TO u provođenju aktivnosti u cilju unapređenja turizma.

Krajem 2022. godine MTT je izvršilo nadzor nad namjenskim trošenjem sredstava prikupljenih po osnovu boravišne takse za 2021. godinu. Ovaj nadzor izvršen je na osnovu

izvještaja o radu i finansijskom poslovanju TO opština/gradova, koji su MTT dostavljeni od strane TORS. Analiza provedena na ovaj način utvrdila je da „većina korisnika sredstva uplaćenih po osnovu boravišne takse namjenski koristi“, ali nije navedeno da li i u kojoj mjeri TO sredstva nisu namjenski koristila i nije se ulazilo u ocjenu pojedinih aktivnosti u smislu da li se one uopšte mogu smatrati aktivnostima na promociji turizma. Nalazi revizije su pokazali da je nenamjensko korišćenje sredstava prisutna pojava već prilikom samog planiranja u TO, kao i da se dio aktivnosti koje se provode ne mogu dovesti u vezu sa promocijom turizma.¹⁷

Nadzor nad radom TO od strane osnivača je vršen uglavnom putem rada imenovanih UO. Analizom dokumentacije o radu UO TO i zapisnika sa održanih sjednica identifikovane su prakse koje se ne mogu smatrati efikasnim. Prije svega, identifikovano je da su UO TO uglavnom formalno ispunjavali svoju ulogu u smislu usvajanja planova i izvještaja, bez suštinskog uključivanja u kvalitet predloženih dokumenata i bez prijedloga za unapređenje istih.

Dio UO TO u posmatranom periodu je radio bez osnovnog dokumenta koji uređuje način rada – poslovnika o radu, a oni koji su imali usvojen ovaj dokument on datira iz perioda prije donošenja aktuelnih propisa koji regulišu rad TO. Nerijetko su TO funkcionisale duži vremenski period bez imenovanog UO kao organa upravljanja, što je rezultiralo neusvajanjem planova i izvještaja, ali i potpunim izostankom donošenja upravljačkih odluka o korišćenju sredstava u skladu sa zakonom i statutom. Preovlađujuća praksa je da se zapisnici sa sjednica UO TO ne izrađuju blagovremeno (nakon održanih sjednica) ili se ne izrađuju uopšte, da se ne dostavljaju na vrijeme članovima UO. Zapisnici sa sjednica UO TO su takvi da ne sadrže podatke i informacije na osnovu kojih je moguće utvrditi sadržaj rada UO i njihov doprinos uspješnom upravljanju i funkcionisanju TO.

Same JLS nisu uspostavile efikasnu koordinaciju između odjeljenja unutar lokalne uprave i TO na način da mogu da obavljaju nadzor nad provođenjem aktivnosti TO. Nadzor nad radom LTO isključivo je provodjen za neke od pojedinačnih aktivnosti koje su provodile TO, dok je potpuno izostao nadzor u fazi planiranja aktivnosti TO kao i namjenskog trošenja sredstava. Rijetke su i uglavnom nedokumentovane prakse da JLS utiču na efikasnije planiranje TO, namjensko trošenje sredstava za promociju turizma i bolju poveznicu između lokalnih strateških opredjeljenja u oblasti turizma i planiranja aktivnosti TO.

Nadzor JLS nad radom LTO je izostao i putem provođenja internih revizija poslovanja TO. U posmatranom periodu samo jedna jedinica interne revizije je prepoznala kao rizik poslovanje TO, i to u dijelu namjenskog korišćenja sredstava prikupljenih od boravišne takse. Nalazi provedene interne revizije pokazali su da je nenamjensko trošenje sredstava boravišne takse prisutna pojava, ali i niz drugih propusta kao što su neprovođenje postupaka javnih nabavki prilikom trošenja sredstava boravišne takse, davanje grantova bez pravilnika i kriterijuma.

Pitanje nadzora posebno je aktuelno u pogledu potpunosti evidencija i obračuna i naplate boravišne takse kao namjenskog prihoda TO za promociju turizma. Iako je u posljednje dvije godine zabilježen rast i dolazaka i noćenja turista i uplaćenih sredstava po osnovu boravišne takse, analize TORS-a pokazuju da je prisutan značajan prostor za poboljšanja i da je još uvijek dio sredstava po osnovu boravišne takse u sivoj zoni.¹⁸ Pored problema neprijavljivanja gostiju i izbjegavanja obaveze plaćanja boravišne takse, problem je i posljedična netačnost evidencija i nepotpuna osnova za efikasnije planiranje TO. Neprijavljivanje boravišne takse nije prisutno samo kod pravnih lica gdje se boravišna taksa

¹⁷ Prilog 6

¹⁸ Prilog 7

plaća po noćenju, već i kod fizičkih lica koja svoje obaveze uplaćuju paušalno po registrovanim ležajima. Pored toga što je problem neregistrovanja fizičkih lica koji pružaju usluge smještaja izražen, u slučaju fizičkih lica turistički promet i kod uredno registrovanih ugostitelja ostaje van evidencija i statistika u turizmu, jer nije propisan način izvještavanja ove kategorije. Ovo znači da su svi dolasci i noćenja turista neregistrovani i za zvanične statistike oni ne postoje a što je direktna posljedica nedostatka rješenja da se svi dolasci i noćenja turista prijavljuju u momentu početka korišćenja usluge smještaja.

PURS je nadležna za kontrolu i naplatu boravišne takse u skladu sa zakonom. Budući da je propisima regulisano da su rokovi za obračun i uplatu i do više od jedan mjesec nakon događaja (noćenja turista), PURS obračun i uplatu tretira na gotovinskom principu, odnosno uplaćena naknada tretira se kao obračunata. Kontrola tačnosti obračuna je na ovaj način otežana jer ne postoji aplikativno rješenje za prijavu turista, pa se prilikom kontrola može osloniti jedino na tačnost evidencija u knjigama gostiju koje se vode kod ugostitelja.

Jedini način da se utvrde nepravilnosti jeste provođenje kontrola u realnom vremenu, što dodatno daje na značaju kontrolama republičke odnosno lokalne tržišne inspekcije. Tržišna inspekcija, između ostalog, vrši inspekcijski nadzor u pogledu pridržavanja propisa koji se odnose na turizam i ugostiteljstvo. U skladu sa propisanim nadležnostima, republička tržišna inspekcija kontroliše i pružanje usluga u turizmu, pružanje usluga smještaja, vođenje propisanih poslovnih knjiga i evidencije, izdavanje računa, poštivanje prava potrošača i druge zahtjeve propisane zakonom. U posmatranom periodu nije zabilježena aktivnost republičke tržišne inspekcije vezana za usluge smještaja u turizmu posredstvom fizičkih lica, dok je za usluge smještaja od strane pravnih lica postojao određen nivo aktivnosti za koji je upitno da li je u dijelu naplate boravišne takse postigao značajne rezultate. U cilju suzbijanja obavljanja neregistrovane djelatnosti pružanja usluga smještaja od strane fizičkih lica, republička tržišna inspekcija je u u prvoj polovini 2023. godine realizovala akcije u okviru koje su izvršena 251 kontrola. U 77 slučajeva izrečeni su prekršajni nalozi zbog čega im je izrečena zabrana daljeg rada, kao i novčana kazna. Takođe, utvrđene su i nepravilnosti kod registrovanih subjekata, gdje su naložene mjere za otklanjanje nepravilnosti i izricane novčane kazne.¹⁹

U posmatranom periodu, za šest TO ispitivanih u glavnoj studiji, lokalna tržišna inspekcija u dijelu fizičkih lica davalaca usluga smještaja planirala je 65, a realizovala 68 kontrola koje su rezultirale jednim prekršajnim nalogom. Prateći akciju republičke tržišne inspekcije početkom 2023. godine, tržišni inspektori JLS su postupali uglavnom preventivno a njihov značajniji angažman na terenu je rezultirao registracijom brojnih fizičkih lica koji do tada nisu bili registrovani kao pružaoci usluga (utvrđeno na osnovu izjava predstavnika TO i JLS, nisu izrađeni izvještaji jer je u pitanju tekuća godina). U oblasti pravnih lica, u posmatranom periodu planirano je ukupno 1.823 kontrole od kojih je realizovano 1.720 sa izrečenih 167 prekršajnih naloga i kaznama u vrijednosti 93.230 KM (od čega Istočno Sarajevo 92%). U periodu od 5 godina (2017-2022. godine), dio JLS iz revizorskog uzorka nisu imale organizovano odjeljenje za inspekcijske poslove. Dio JLS koje su imale formirano odjeljenje za inspekcijske poslove nisu nikada radile nadzor fizičkih lica davalaca usluga smještaja, dok su ostale JLS ovu vrstu nadzora radile u vrlo skromnom kapacitetu.²⁰

Uprkos zainteresovanosti TO i zaključcima Vlade RS o potrebi značajnijeg angažmana, podaci koje je revizija analizirala pokazuju da inspekcijski nadzor u oblasti turizma nije bio planiran ni realizovan u obimu kakav bi bio adekvatan i koji bi na vrijeme zaustavio nepovoljne tokove u ovoj djelatnosti.

¹⁹ Prilog 8

²⁰ Prilog 9

3.3.2. Koordinacija rada institucija u sistemu

U nalazima revizije prezentovanim u prethodnim poglavljima već je identifikovan nedostatak koordinacije aktivnosti, prije svega u procesima planiranja promotivnih aktivnosti, zatim realizaciji planiranih aktivnosti i praćenju realizacije, izvještavanju o provedenim aktivnostima i postignutim rezultatima, nadzorom nad provođenjem promocije i inspekcijским nadzorom u oblasti turizma.

Nedostatak koordinacije aktivnosti evidentan je i u pogledu potpunosti evidencija i statističkih podataka o dolascima i noćenjima turista. Iako zvanična statistika može da obrađuje i publikuje podatke samo u skladu sa usvojenim metodologijama i pouzdanim izvorima podataka, propuštena je prilika da se koordinisanim aktivnostima svih institucija u sistemu obuhvate i podaci o dolascima i noćenjima u smještaju kod fizičkih lica. Ovakve analize i procjene izvedene na osnovu njih mogli su poslužiti kao polazna osnova za širu diskusiju svih aktera u sistemu o adekvatnosti postojećeg načina vođenja evidencija, iz koje bi se mogli formirati prijedlozi za izmjene i poboljšanja postojećeg načina vođenja evidencija.

Posljedice nedostatka koordinacije aktivnosti u radu TO su brojne, a jedna od najvažnijih jeste nepovezanost planiranja na lokalnom i republičkom nivou. Strateškim dokumentima predviđeni integralni pristup planiranju promocije u cilju ostvarivanja bolje turističke promocije RS nije postignut, uprkos tome što su Zakonom o turizmu date jasne nadležnosti TORS u pogledu koordinacije planskih, izvještajnih i promotivnih aktivnosti. Iako su skoro sve LTO redovno dostavljale TORS svoje planove i izvještaje, izostala je koordinatorska aktivnost TORS u cilju usaglašavanja i postizanja sinergijskog djelovanja promotivnih aktivnosti na svim nivoima. Zahtjevi za dostavljanjem dokumenata LTO su formalno poštovani, ali suštinski nisu imali nikakvog značaja jer TORS u posmatranom periodu nije vršio analizu i objedinjavanje dokumenata dostavljenih od strane LTO. TORS nikada nije ni razmatrala aktivno angažovanje u ostvarivanju ove uloge, u prilog čemu govori i činjenica da unutrašnja organizacija i opisi poslova u TORS ne prepoznaju ovu ulogu.

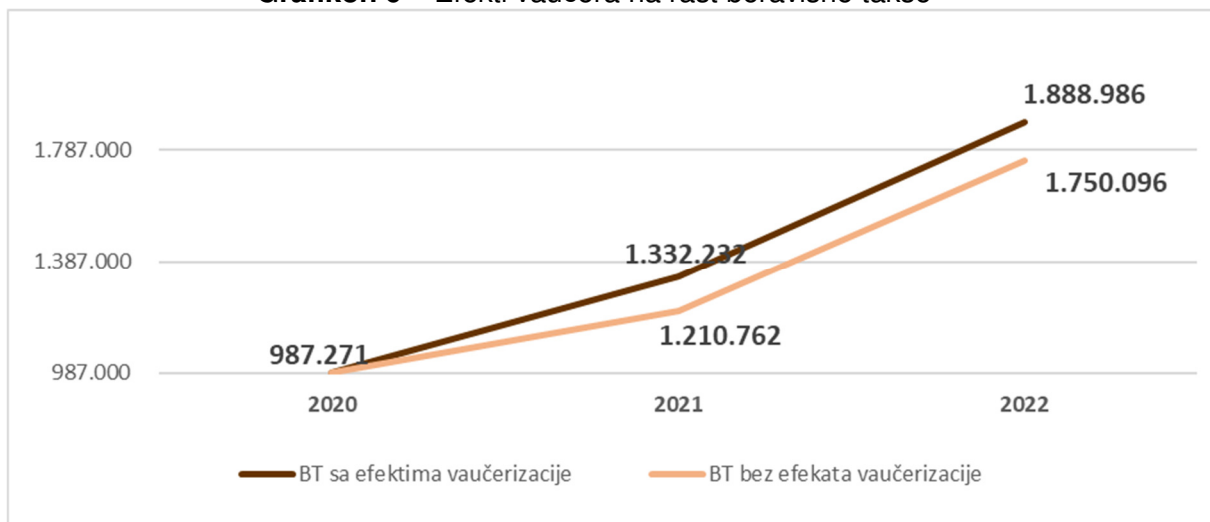
Koordinacija institucija u sistemu izostala je i prilikom provođenja posebnih aktivnosti MTT, a koja su imala značajan uticaj na promociju turizma i turistički promet uopšte. Ova konstatacija se odnosi prije svega na dvije aktivnosti – dodjelu grantova u turizmu i finansiranje turističkih vaučera u RS.

U periodu 2018-2022. godina podneseno je više od 1.500 zahtjeva prema MTT za dodjelu turističkih grantova, od kojih je odobreno oko polovine u vrijednosti nešto manje od 6,5 miliona KM. Odobrena sredstva predstavljaju tek nešto manji iznos od prikupljene boravišne takse u istom periodu i bilo je očekivano da se njihovim korišćenjem postignu efekti na rast turističkih pokazatelja u RS. Međutim, MTT nije mjerilo efekte dodijeljenih grantova i ostaje nepoznato koliki je njihov doprinos rastu turističkog prometa. Ono što je činjenica jeste da MTT prilikom dodjele turističkih grantova nije imalo komunikaciju sa TO i nije se konsultovala sa njima u smilu određivanja prioriteta u koje bi se navedena sredstva usmjerila kako bi se postigli što bolji rezultati. Pregledom dodijeljenih turističkih grantova revizija je utvrdila sličnu praksu kao i kod finansiranja manifestacija i aktivnosti TO, a to je da se oko dvije trećine odobrenih projekata ne može dovesti u direktnu vezu sa unapređenjem i promocijom turizma.

Aktivnost koja je doprinijela rastu turističkog prometa na mjerljiv način je bio projekat dodjele turističkih vaučera (Grafikon 6). Tokom dva ciklusa trajanja projekta, odnosno od 15. juna 2020. do 30. juna 2021. godine i od 1. jula 2022. do 30. oktobra 2022. godine, građanima Republike Srpske izdato je ukupno 65.857 turističkih vaučera. MTT nije mjerilo efekte iskorišćenih turističkih vaučera u prvom ciklusu dodjele vaučera, zbog čega je teško izdvojiti uticaj ove aktivnosti na efekte turizmu 2021. godini. Za 2022. godinu postoje evidencije,

koje govore u prilog da je rast raspoloživih turističkih parametara (broj dolazaka i noćenja, naplaćena boravišna taksa) bio pod uticajem vaučera za gotovo 20%. Naime, korišćenjem turističkih vaučera u 2022. godini ostvareno je 18.508 dolazaka, odnosno 66.454 noćenja (prosječno 3,59 noći po dolasku). Kompenzacioni Fond Republike Srpske je na osnovu pojedinačnih rješenja o refundaciji sredstava izdatih od MTT, odobrio za ovu aktivnost 1,84 miliona KM, omogućivši subjektima za pružanje usluga smještaja taj način promet od oko 6,5 miliona KM za 4 mjeseca trajanja projekta. Pored toga, na osnovu broja ostvarenih noćenja, uplaćena je boravišna taksa TORS i LTO u iznosu od 138.890 KM, što je 25% od ukupnog rasta boravišne takse u odnosu na isti vremenski period prethodne godine.

Grafikon 6 – Efekti vaučera na rast boravišne takse



Izvor: GSR JS RS – Podaci MTT

Zakonom o turizmu predviđeno je da TORS formira KT koje je zaduženo za obavljanje poslova koordinatorskih aktivnosti ali i poslove vezane za izradu osnovnih programskih i planskih dokumenata TORS-a, usaglašavanja stavova prema zajedničkim promotivnim aktivnostima svih TO i njihovom zajedničkom nastupu te drugih pitanja u vezi sa razvojem turizma. KT čine (13 članova) direktor TORS, predstavnik Ministarstva te 11 direktora TO izabranih srazmjerno njihovom turističkom značaju i učešću u ukupnom prihodu TORS. Izabrani članovi obavezni su da najmanje dva puta godišnje održe sjednicu KT. TORS je obavezan izvještaj sa prijedlogom mjera i zaključaka sa održanih sjednica dostaviti Ministarstvu u roku od 15 dana od dana završetka sjednice KT.

U periodu 2018-2022 održano je deset sjednica KT, u prosjeku dvije godišnje. Teme o kojima se raspravljalo na KT u poslednjih pet godina obuhvataju skoro sve aktuelne probleme i poteškoće sa kojima se TO susreću u svakodnevnom radu, kao što su: zajedničke promotivne aktivnosti, vizuelni identitet RS, integrisani turistički proizvod, razvoj novih turističkih proizvoda, onlajn promotivne aktivnosti, registracija fizičkih lica kao davaoca usluga, dolasci i noćenja turista i naplata boravišne takse ili siva zona u turizmu. Na osnovu zapisnika sa sjednica KT i pregleda preduzetih aktivnosti TO evidentno je da su sjednice KT bile uglavnom informativnog karaktera, a diskusije i analize nisu rezultirale zaključcima iz kojih proizilaze konkretne aktivnosti sa jasno definisanim nosiocima aktivnosti, dinamikom realizacije ili očekivanim rezultatima. Posljedica navedenog pristupa u radu KT jeste izostanak efekata rada ovog savjetodavnog tijela i aktivnosti koje bi unaprijedile rad TO i promociju turizma RS.

Rad KT u posmatranom periodu karakterisali su administrativni nedostaci u vidu prakse da su zapisnici sa sjednica, osim što su bili bez konkretizacije diskusija, rađeni sa zakašnjenjem i od nekoliko mjeseci. Ustaljena je praksa da se zapisnici sa sjednica rade

tek kao dio pripreme za narednu sjednicu i članovima su se dostavljali zajedno sa pozivom za održavanje sljedeće sjednice. Iako je bila zakonska obaveza da se zapisnici sa sjednica KT dostavljaju MTT u roku od 15 dana od održavanja sjednice, većina zapisnika nikada nije dostavljena, a rijetki koji jesu dostavljani su sa kašnjenjem od nekoliko mjeseci.

4. ZAKLJUČCI

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je provela ovu reviziju učinka sa ciljem da se ispita da li se efikasno upravlja turističkim organizacijama u cilju ostvarenja njihove osnovne funkcije – unapređenja promocije turizma u Republici Srpskoj, te da se na osnovu provedenih ispitivanja nadležnim institucijama ponude preporuke čijim provođenjem je moguće unaprijediti efikasnost upravljanja i funkcionalnost turističkih organizacija.

Na osnovu prezentovanih nalaza revizije utvrđeni su osnovni i pojedinačni zaključci revizije učinka. **Osnovni zaključak ove revizije učinka je da se turističkim organizacijama ne upravlja na efikasan način, što onemogućava da promocija turizma ostvari značajnije rezultate.**

Utvrđeni su i pojedinačni zaključci koji podržavaju osnovni zaključak ove revizije učinka:

4.1 Postojeća organizacija i pretpostavke za funkcionisanje turističkih organizacija u Republici Srpskoj ne obezbjeđuju u potpunosti efikasno upravljanje u cilju unapređenja promocije turizma.

Nalazi revizije pokazuju da postojeći način organizovanja poslova u turističkim organizacijama nije u potpunosti usmjeren na promociju turizma kao osnovnu djelatnost. Udio zaposlenih turističke struke u turističkim organizacijama je manji od 30%, iako je broj zaposlenih u posmatranom periodu u turističkim organizacijama povećan za 50%. Relativni udio zaposlenih turističke struke u turističkim organizacijama je u padu a identifikovan je trend povećanja broja registrovanih djelatnosti od kojih dio nema direktne veze sa turizmom. Proširivanje djelatnosti turističkih organizacija koju prati povećanje broja zaposlenih, neadekvatna profesionalna struktura i postojanje različitih modela organizovanja ukazuju na nepostojanje jasne vizije svrhe i osnovne funkcije turističkih organizacija.

Strateška i provedbena dokumenta nisu u potrebnoj mjeri prepoznala potencijal angažovanja turističkih organizacija i sinergijskog djelovanja svih institucija u cilju promocije turizma i ostvarenja strateških opredjeljenja u turizmu. Važeću regulativu karakterišu brojni nedostaci i neusklađenosti koje imaju uticaja na efikasnost rada turističkih organizacija.

4.2 Nisu uspostavljene pouzdane i potpune evidencije u turizmu, što se odražava na planiranje promocije turizma, monitoring i evaluaciju provedenih aktivnosti i ocjenu doprinosa provedenih aktivnosti turističkom prometu.

Turističke organizacije ne raspolažu potpunim i pouzdanim podacima neophodnim za planiranje obavljanja osnovne djelatnosti, odnosno promocije turizma. Postojeće evidencije u turizmu nemaju potpun obuhvat i značajno potcjenjuju turistički promet mjeren brojem dolazaka i noćenja turista. Pored potpunog nedostatka evidencija dolazaka i noćenja u smještaju kod ugostitelja registrovanih kao fizička lica, evidentno je i da evidencija dolazaka i noćenja kod ugostitelja pravnih lica nije potpuna. Posljedično, evidencije su manjkave i sa podacima o strukturi turista, što ne omogućava efikasno planiranje turističke promocije.

4.3 Postojeći način funkcionisanja obračuna i naplate boravišne takse ne obezbjeđuje samoodrživost promocije turizma kao osnovne djelatnosti turističkih organizacija.

Postojeći način prijavljivanja turista u objektima za smještaj gostiju, obračuna i naplate boravišne takse je komplikovan i zahtijeva mnogo resursa za kontrole, što dovodi do sumnji u kompletnost i tačnost podataka o prijavljenim gostima i broju ostvarenih noćenja, samim tim i obračuna i naplate boravišne takse kao namjenskog prihoda turističkih organizacija za promociju turizma.

Model paušalnog plaćanja boravišne takse za fizička lica predstavlja značajne poteškoće za praćenje i vođenje evidencija, a negativno se odražava i na imidž Republike Srpske kao destinacije jer ostavlja dosta prostora za različita postupanja. Pored toga, na ovaj način se fizička lica kao ugostitelji stavljaju u povoljniji položaj u odnosu na pravna lica i stvara se prostor za dualizam u postupanju u istoj djelatnosti. Otežana kontrola obračuna i naplate boravišne takse odražava se na obim i kvalitet promocije turizma koju vrše turističke organizacije, jer je promocija direktno zavisna od nivoa naplate boravišne takse kao namjenskog prihoda.

4.4 Upravljanje turističkim organizacijama, posmatrano kroz osnovne upravljačke alate planiranja, monitoringa, evaluacije i izvještavanja, nije organizovano na efikasan način i ne obezbjeđuje unapređenje promocije turizma kao osnovne djelatnosti.

Planska i izvještajna dokumenta turističkih organizacija se usvajaju sa značajnim kašnjenjima i ne karakteriše ih dovoljna detaljnost i usmjerenost na promociju turizma. Planovi turističkih organizacija nisu analitički dovoljno razrađeni ni u smislu pojedinačnih aktivnosti koje se planiraju provoditi ni u smislu izvora finansiranja. Brojne aktivnosti i manifestacije koje provode turističke organizacije nisu u direktnoj vezi sa promocijom turizma.

Turističke organizacije nisu uspostavile sistem planiranja sa jasnim i mjerljivim indikatorima očekivanih rezultata planiranih aktivnosti, što otežava praćenje i nadzor nad njihovim provođenjem ali i izvještavanje koje je orijentisano na učinak.

Osim toga što u izvještajima turističkih organizacija nedostaje evaluacija provedenih aktivnosti i ocjena njihovog doprinosa promociji i unapređenju turizma, izvještaji o radu ne obezbjeđuju poveznicu sa planovima i ne daju jasan pregled aktivnosti po izvorima finansiranja. Izvještaji turističkih organizacija nisu u dovoljnoj mjeri sadržajni i ne omogućavaju da se na osnovu njih stekne uvid u efikasnost provođenja promotivnih aktivnosti, kao ni da se identifikuju nedostaci i te informacije upotrijebe prilikom planiranja narednih aktivnosti.

4.5 Koordinacija rada turističkih organizacija i drugih institucija u oblasti turizma nije uspostavljena na nivou dovoljnom za sinergijsko djelovanje i unapređenje promocije turizma.

Nedostatak koordinacije rada najizraženiji je u nepovezanosti planiranja na lokalnom i republičkom nivou. Turistička organizacija Republike Srpske ne ostvaruje predviđenu ulogu u kreiranju jedinstvenog i jednoobraznog planiranja turističke promocije i drugih aktivnosti značajnih za unapređenje jedinstvene promocije turizma.

Koordinaciono tijelo Turističke organizacije Republike Srpske ne ostvaruje očekivanu ulogu u unapređenju rada turističkih organizacija i promocije turizma. Način rada Koordinacionog tijela ne obezbjeđuje dovoljnu osnovu za analize i preduzimanje aktivnosti na rješavanju i otklanjanju identifikovanih nedostataka u sistemu i unapređenju promotivnih aktivnosti.

Aktivnosti Ministarstva trgovine i turizma, Turističke organizacije Republike Srpske i lokalnih turističkih organizacija često nisu usklađene i mogućnosti saradnje u provođenju pojedinačnih aktivnosti se rijetko koriste.

5. PREPORUKE

U ovom dijelu izvještaja, a na temelju prezentovanih nalaza i iznesenih zaključaka, kreirane su preporuke revizije.

U pogledu funkcionisanja i upravljanja turističkim organizacijama u Republici Srpskoj, najznačajnije uloge i nadležnosti imaju Vlada Republike Srpske odnosno Ministarstvo trgovine i turizma, zatim jedinice lokalne samouprave, te Turistička organizacija Republike Srpske i lokalne turističke organizacije.

Preporuke su upućene institucijama u skladu sa njihovim ulogama, nadležnostima i odgovornostima za upravljanje turističkim organizacijama, i to: Vladi Republike Srpske odnosno Ministarstvu trgovine i turizma, jedinicama lokalne samouprave i turističkim organizacijama.

Preporuke za Vladu Republike Srpske i Ministarstvo trgovine i turizma

Vlada Republike Srpske nadležna je za donošenje strateških i razvojnih dokumenata i predlaganje zakonskih propisa, dok je ministar trgovine i turizma nadležan za donošenje podzakonskih propisa na osnovu zakona koji tretiraju oblast turizma i ugostiteljstva. Ministarstvo trgovine i turizma je nadležno za upravni nadzor i nadzor nad provođenjem Zakona o turizmu. U svrhu efikasnijeg upravljanja turističkim organizacijama potrebno je da Vlada Republike Srpske i Ministarstvo trgovine i turizma:

5.1 Analiziraju i na osnovu rezultata analize ažuriraju strateška i izrade nedostajuća razvojna dokumenta koja su predviđena Zakonom o turizmu, kako bi se na taj način obezbijedilo aktivno učešće svih aktera u oblasti turizma u skladu sa njihovim nadležnostima u cilju unapređenja promocije turizma Republike Srpske.

Potrebno je analizirati postojeću Strategiju razvoja turizma Republike Srpske i izvršiti ažuriranje iste na način da se aktivnosti provode u skladu sa nadležnostima i odgovornostima pojedinačnih aktera u oblasti turizma. Takođe je potrebno identifikovati i tamo gdje je primjereno inicirati izradu master planova, programa razvoja turističkog proizvoda i plana promocije.

Koordinisanim aktivnostima Ministarstva trgovine i turizma, turističkih organizacija i drugih zainteresovanih strana izraditi provedbena dokumenta za svaki od strateških i razvojnih dokumenata, na način da se jasno odrede mjere i aktivnosti, potrebni resursi, nosioci aktivnosti, vremenska dinamika, očekivani rezultati i drugi pokazatelji bitni za efikasno provođenje istih.

5.2 Analiziraju i na osnovu rezultata analize usklade i gdje je potrebno dopune zakonodavni okvir kako bi se na taj način obezbijedilo efikasno upravljanje turističkim organizacijama i unaprijedile aktivnosti promocije turizma Republike Srpske.

Potrebno je izvršiti analizu postojećih Zakona o turizmu, Zakona o ugostiteljstvu i Zakona o boravišnoj taksi te izvršiti usklađivanje istih kako bi se otklonile nejasnoće i na taj način omogućiti efikasnije funkcionisanje turističkih organizacija. Razmotriti opravdanost različitih načina naplate boravišne takse za pojedine kategorije ugostitelja koji pružaju usluge smještaja i novim rješenjima unificirati obračun i naplatu za sve kategorije. Razmotriti sve mogućnosti i predložiti jedinstveno rješenje u pogledu načina prijave gostiju kako bi se omogućila potpuna i tačna evidencija o dolascima i noćenjima turista i naplata boravišne takse na način koji će pojednostaviti prijavu i kontrole u ovoj oblasti.

5.3 Obezbijede koordinaciju aktivnosti svih aktera u oblasti turizma kako bi se postigao sinergijski efekat i unaprijedila promocija turizma Republike Srpske u skladu sa strateškim opredjeljenjima.

Potrebno je putem nadzora nad radom Turističke organizacije Republike Srpske, Koordinacionog tijela, imenovanja upravljačkih tijela i iniciranjem zajedničkih aktivnosti Ministarstva trgovine i turizma sa drugim institucijama obezbijediti da se provođenje aktivnosti promocije turizma na svim nivoima obavlja u skladu sa strateškim opredjeljenjima i na taj način doprinosi promociji turizma Republike Srpske na efikasan i efektivan način.

U situacijama kada se provode druge aktivnosti vezane za turizam (dodjela grantova u turizmu, kreiranje programa turističkih vaučera i slično) obezbijediti informisanost turističkih organizacija i iskoristiti njihova znanja i iskustva sa terena kako bi se postigao maksimalan efekat uložених sredstava.

Preporuke za Turističku organizaciju Republike Srpske i lokalne turističke organizacije

Preporuke za turističke organizacije odnose se na upravljačke mehanizme i potrebu njihovog unapređenja u funkciji boljeg upravljanja turističkim organizacijama. Potrebno je da turističke organizacije:

5.4 Analiziraju i preispitaju postojeće unutrašnje organizacije i usklade ih sa regulatornim zahtjevima kako bi se obezbijedilo efikasno upravljanje i unapređenje promocije turizma.

Uraditi sveobuhvatnu analizu potreba (uključujući analizu postojećih i planiranih turističkih potencijala, kapaciteta, mogućnosti za razvoj i saradnju međuopštinskog i regionalnog nivoa, potrebnih ljudskih i drugih resursa) i na osnovu rezultata analize predložiti uspostavljanje unutrašnje organizacije.

U slučajevima kada se turističke organizacije bave i drugim poslovima osim promocije turizma, unutrašnju organizaciju prilagoditi na način da su jasno odvojena odjeljenja koja se bave turizmom od odjeljenja koja se bave drugim poslovima. Ljudske i druge resurse planirati i organizovati na način da se jasno mogu identifikovati aktivnosti i postignuti rezultati koje se odnose na turizam od ostalih aktivnosti.

5.5 Upravljačke aktivnosti u turističkim organizacijama provoditi u skladu sa propisanim osnovnim ulogama i zadacima, na način koji je usmjeren na učinkovitost i unapređenje promocije turizma.

Prilikom izrade planskih dokumenata jasno odvojiti aktivnosti promocije turizma od drugih aktivnosti turističke organizacije i pritom namjenska sredstva boravišne takse usmjeravati isključivo u promotivne i druge aktivnosti koje doprinose razvoju turizma i turističke ponude. Za sve promotivne aktivnosti uspostaviti jasne i mjerljive indikatore očekivanih rezultata i uticaja na turističku djelatnost.

Uspostaviti efikasan sistem nadzora i evaluacije provedenih promotivnih aktivnosti koji će omogućiti da se nedostaci identifikuju i otklanjaju u cilju unapređenja promocije i razvoja turizma. Proces izvještavanja prilagoditi na način da je moguće jasno povezati provedene promotivne aktivnosti sa strateškim i drugim razvojnim dokumentima, izvorima finansiranja i očekivanim rezultatima. Obezbijediti da proces izvještavanja obezbjeđuje dovoljno podataka i informacija u svrhu ocjene uspješnosti provedenih promotivnih aktivnosti, kao i za unapređenje poslovnih procesa i promocije turizma.

Preporuke za jedinice lokalne samouprave

Preporuke za jedinice lokalne samouprave kao osnivače lokalnih turističkih organizacija date su u skladu sa njihovom ulogom i nadležnostima. Potrebno je da jedinice lokalne samouprave:

5.6 Uspostave efikasan sistem nadzora nad radom lokalnih turističkih organizacija u cilju stvaranja optimalnog odnosa uloženi resursa i doprinosa promociji turizma.

U okviru postojećih kapaciteta i putem imenovanja organa upravljanja lokalnih turističkih organizacija, uspostaviti koordinaciju aktivnosti jedinice lokalne samouprave i turističke organizacije na način da se obezbijedi planiranje i provođenje promotivnih aktivnosti u skladu sa planiranim aktivnostima jedinica lokalne samouprave i drugim aktivnostima koje se provode na području jedinice lokalne samouprave. Uspostaviti sistem nadzora koji će kroz periodično i godišnje izvještavanje turističke organizacije prema osnivaču obezbijediti potpune informacije za nadzor nad provođenjem promotivnih aktivnosti i namjenskim korišćenjem sredstava boravišne takse.

Vođa revizorskog tima

Bojan Dragišić, s.r.

6. PRILOZI UZ IZVJEŠTAJ

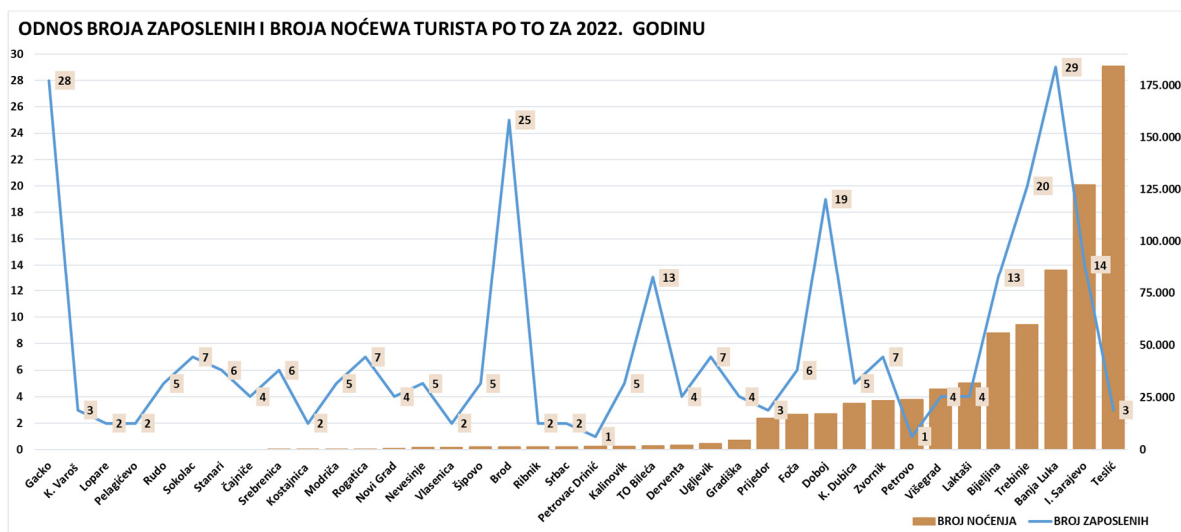
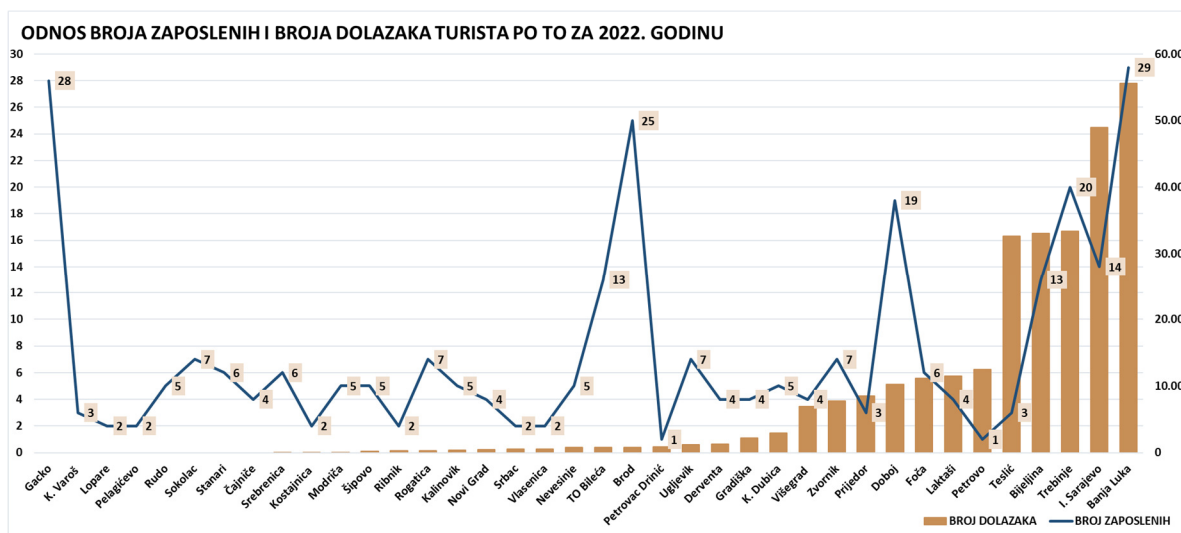
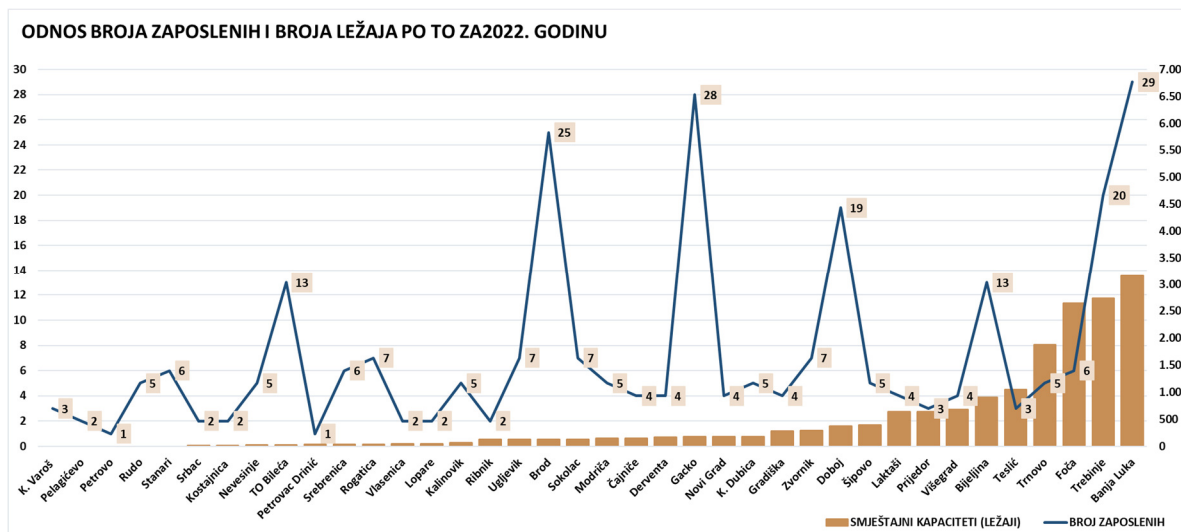
Prilog broj 1: Lista referenci – popis akata

- Strategija razvoja turizma Republike Srpske za period 2021-2027;
- Strategija razvoja turizma Republike Srpske za period 2011-2020;
- Program ekonomskih reformi Republike Srpske za period 2021-2023;
- Zakon o turizmu (Službeni glasnik Republike Srpske broj 45/17, 16/23);
- Zakon o ugostiteljstvu (Službeni glasnik Republike Srpske broj 45/17);
- Zakon o boravišnoj taksi (Službeni glasnik Republike Srpske broj 78/11, 106/15);
- Zakon o republičkoj upravi (Službeni glasnik Republike Srpske broj 115/18);
- Zakon o lokalnoj samoupravi (Službeni glasnik Republike Srpske broj 97/16, 36/19, 61/21),
- Zakon o sistemu javnih službi (Službeni glasnik Republike Srpske broj 109/12, 44/16)
- Pravilnik o sadržaju, izgledu i načinu vođenja evidencije u turizmu (Službeni glasnik Republike Srpske broj 67/18)
- Pravilnik o obliku i sadržaju zahtjeva za upis i brisanje iz evidencije u turizmu (Službeni glasnik Republike Srpske broj 50/23);
- Pravilnik o uslovima za proglašavanje turističkog mjesta (Službeni glasnik Republike Srpske broj 117/17);
- Pravilnik o obliku prijave obračunate boravišne takse (Službeni glasnik Republike Srpske broj 24/16);
- Pravilnik o sadržaju prijave broja korisnika usluga smještaja i iznosu boravišne takse (Službeni glasnik Republike Srpske broj 11/19);
- Pravilnik o obliku, sadržaju, mjestu i načinu vođenja evidencije gostiju kod fizičkog lica koje pruža ugostiteljske usluge u apartmanu, kući za odmor i sobi za iznajmljivanje (Službeni glasnik Republike Srpske broj 103/17);
- Uredba o uslovima i kriterijumima za dodjelu namjenskih sredstava za razvoj turizma (Službeni glasnik Republike Srpske broj 1/18, 49/20, 114/21, 82/22)

Prilog broj 2: Spisak turističkih organizacija

1. TO Republike Srpske
2. TO Banja Luka
3. TO Bijeljina
4. TO Bileća
5. TO Bratunac
6. TO Brod
7. TO Višegrad
8. TO Vlasenica
9. TO Gacko
10. TO Gradiška
11. TO Derventa
12. TO Doboj
13. TO Zvornik
14. TO I. Sarajevo/ TOG I. N. Sarajevo
15. TO Kalinovik
16. TO K. Dubica
17. TO Kostajnica
18. TO K. Varoš
19. TO Laktaši
20. TO Lopare
21. TO Ljubinje
22. TO Modriča
23. TO Nevesinje
24. TO Novi Grad
25. TO Pale
26. TO Pelagićevo
27. TO Petrovo
28. TO Petrovac
29. TO Prijedor
30. TO Ribnik
31. TO Rogatica
32. TS Rudo
33. TO Sokolac
34. TO Srbac
35. TO Srebrenica
36. STO Stanari
37. TO Teslić
38. TO Trebinje
39. TO Trnovo
40. TO Foča
41. TO Čajniče
42. TO Šekovići
43. TO Šipovo
44. TO Ugljevik

Prilog broj 3: Odnos broja zaposlenih, ležaja, dolazaka i noćenja za 2022. godinu



Izvor: GSR JS RS – Podaci RZS RS

Prilog broj 4: Modeli organizovanja lokalnih turističkih organizacija

MODEL 1

**TURISTIČKA
ORGANIZACIJA
sa TIC-ovima**

Gradska bez struktuisanih opština

Isključivo se bave turizmom (TO Trebinje).
Primarno se bave turizmom (TO Banja Luka).

MODEL 2

**TURISTIČKA
ORGANIZACIJA
sa TIC-ovima**

Gradska (TO Jahorina – I. Sarajevo sa svojim TIC) uz koju istovremeno funkcionišu i opštinske TO (TO Pale, TO Sokolac, TO Trnovo) – do 01.01.2023. godine

Gradska (TOG I Sarajevo sa TIC Pale i TIC Ilidža), uz koju istovremeno funkcionišu i opštinske TO (TO Sokolac, TO Trnovo) i TIC-evi – od 01.01.2023. godine

Isključivo se bave turizmom.

MODEL 3

**SPORTSKO-TURISTIČKA
ORGANIZACIJA
bez TIC-eva**

Primarni poslovi – sport i kultura.
Turizam – nema ležaja, dolazaka i noćenja turista
(STO Stanari)

MODEL 4

**TURISTIČKA
ORGANIZACIJA
istovremeno i TIC**

Isključivo se bave turizmom.
(TO Višegrad i TO Teslić).

Izvor: GSR JS RS – Podaci TO

Prilog broj 5: Boravišna taksa u periodu 2018-2022. godine

		2018	2019	2020	2021	2022
TORS	Sredstva budžeta	357.620	463.679	518.440	513.791	689.353
	Boravišna taksa	309.574	355.513	224.138	297.868	413.967
TOBL	Sredstva budžeta	875.897	915.000	947.975	1.190.420	1.080.200
	Boravišna taksa	246.917	294.438	123.851	191.128	276.881
TO TREBINJE	Sredstva budžeta	251.490	282.047	289.747	308.068	372.670
	Boravišna taksa	151.089	234.712	153.391	220.945	318.582
TOG I SARAJEVO	Sredstva budžeta	342.596	375.820	417.127	394.808	515.708
	Boravišna taksa	17.746	21.637	11.431	11.956	20.378
TO VIŠEGRAD	Sredstva budžeta	145.160	138.804	78.568	64.440	144.420
	Boravišna taksa	18.746	24.919	15.859	17.707	29.371
TO TESLIĆ	Sredstva budžeta	76.123	89.400	103.000	144.400	148.612
	Boravišna taksa	81.307	82.626	61.700	89.966	99.364
TO STANARI	Sredstva budžeta	-	182.201	213.870	213.745	303.514
	Boravišna taksa	-	-	-	-	-
UKUPNO	Sredstva budžeta	2.048.886	2.446.951	2.568.727	2.829.672	3.254.476
	% učešća	71%	71%	81%	77%	74%
	Boravišna taksa	825.379	1.013.845	590.370	829.570	1.158.544
	% učešća	29%	29%	19%	23%	26%

Izvor: GSR JS RS – Podaci TO

Prilog broj 6: Realizacija plana materijalnih troškova Turističke organizacije Republike Srpske

TORS	2018		2019		2020		2021		2022		2023	
	PLAN	REALIZ.	PLAN	REALIZ.	PLAN	REALIZ.	PLAN	REALIZ.	PLAN	REALIZ.	PLAN	REALIZ.
BRUTO PLATE	319.927	367.902	419.513	440.724	481.500	481.143	495.000	504.426	570.000	573.763	650.000	
MATERIJALNI TROŠKOVI	30.073	43.670	30.487	46.543	-	39.988	-	34.664	-	31.191	-	
UKUPNO	350.000	411.572	450.000	487.267	481.500	521.131	495.000	539.090	570.000	604.954	650.000	-
SREDSTVA TRANSFERA	350.000	350.000	450.000	450.000	481.500	495.249	495.000	508.698	570.000	650.000		
RAZLIKA		-61.572		-37.267		-25.882		-30.392		45.046		

Izvor: GSR JS RS – Podaci TORS

Prilog broj 7: Analize Turističke organizacije Republike Srpske o mogućem prostoru za poboljšanje prihoda

Ø iskorištenost kapaciteta (smještaj pravnih i fizičkih lica)			Naplaćena boravišna taksa	Procjena gubitka (KM)		
%	dana	Boravišna taksa na iskorišt. od 20%		Promet (u odnosu na Ø potrošnju od 130 KM)	Porez na prihod/dobit (10%)	
Banja Luka	12,43	45	239.945	232.136	12.072.500	1.207.250
Trebinje	11,04	39	276.342	118.934	5.153.822	515.382
Pale (sezona 180 dana)	21,00	37	217.737	101.181	1.988.074	198.807
Prijedor	8,38	31	32.277	70.387	4.575.155	457.516
Bijeljina	13,63	50	112.381	59.801	3.887.065	388.707
Foča (sezona 150 dana)	6,00	9	38.840	58.734	5.090.248	509.025
Doboj	11,00	28	41.226	32.687	2.124.655	212.466
Brod	2,44	12	2.859	19.771	1.285.115	128.512
Derвента	5,00	18	5.728	16.786	1.091.091	109.109
Laktaši	9,25	20	32.151	10.138	658.970	65.897
Čelinac	0,24	1	134	7.211	468.715	46.872
Bratunac	5,42	19	1.570	6.168	801.840	80.184
Bileća	14,72	54	3.439	1.233	80.145	8.015
...						
UKUPNO za sve TO			1.332.232	1.103.000	58.929.422	5.892.942
UKUPNO GUBICI prema procjenama TORS-a				1.103.000		5.892.942

Izvor: GSR JS RS – Podaci TORS

Prilog broj 8: Inspeksijske kontrole Republičke uprave za inspeksijske poslove u periodu 2018 - 6/2023

INSPEKCIJSKE KONTROLE		2018	2019	2020	2021	2022	1 - 6 / 2023
FIZIČKA LICA	Broj planiranih inspeksijskih kontrola	0	0	0	0	0	0
	Broj realizovanih inspeksijskih kontrola	0	0	0	0	32	251
	Broj izrečenih prekršajnih naloga	0	0	0	0	3	77
	Vrijednost izrečenih prekršajnih naloga (KM)	0	0	0	0	1.500	30.700
	Druge izrečene mjere					3 ZOD	44 ZOD
PRAVNA LICA	Broj planiranih inspeksijskih kontrola	0	0	0	0	0	0
	Broj realizovanih inspeksijskih kontrola	395	488	319	952	302	151
	Broj izrečenih prekršajnih naloga	67	89	45	126	90	52
	Vrijednost izrečenih prekršajnih naloga (KM)	50.600	64.200	38.100	113.900	75.900	37.700
	Druge izrečene mjere	87 UM	84 UM	31 UM	53 UM	48 UM	20 UM

* planiranje inspeksijskih kontrola vrši se po oblastima nadzora i nalazi se u okviru oblasti "Ugostiteljstvo i turizam"

ZOD - zabrana obavljanja djelatnosti

UM - upravne mjere

Izvor: GSR JS RS – Podaci RUIP

Prilog broj 9: Inspekcijske kontrole tržišne inspekcije jedinica lokalne samouprave u periodu 2018 – 2022. godine

	2018	2019	2020	2021	2022	UKUPNO 2018-2022
Ukupan broj PLANIRANIH inspekcijskih kontrola u objektima za pružanje usluga smještaja PRAVNA LICA (moteli, moteli...)	390	404	405	303	321	1.823
Ukupan broj PLANIRANIH inspekcijskih kontrola u objektima za pružanje usluga smještaja FIZIČKA LICA	1	52	1	5	6	65
Ukupan broj PLANIRANIH inspekcijskih kontrola u objektima za pružanje usluga smještaja	391	456	406	308	327	2.433
Ukupan broj REALIZOVANIH inspekcijskih kontrola u objektima za pružanje usluga smještaja PRAVNA LICA (moteli, moteli...)	401	420	310	251	338	1.720
Ukupan broj REALIZOVANIH inspekcijskih kontrola u objektima za pružanje usluga smještaja FIZIČKA LICA	1	53	2	6	6	68
Ukupan broj REALIZOVANIH inspekcijskih kontrola u objektima za pružanje usluga smještaja	402	473	312	257	344	2.235
% REALIZOVANIH inspekcijskih kontrola u objektima za pružanje usluga smještaja PRAVNA LICA (moteli, moteli...)	103%	104%	77%	83%	105%	94%
% REALIZOVANIH inspekcijskih kontrola u objektima za pružanje usluga smještaja FIZIČKA LICA	100%	102%	200%	120%	100%	105%
% REALIZOVANIH inspekcijskih kontrola u objektima za pružanje usluga smještaja	103%	104%	77%	83%	105%	92%
Ukupan broj IZREČENIH PREKRŠAJNIH NALOGA inspekcijskih kontrola u objektima za pružanje usluga smještaja PRAVNA LICA (moteli, moteli...)	51	22	28	27	39	167
Ukupan broj IZREČENIH PREKRŠAJNIH NALOGA inspekcijskih kontrola u objektima za pružanje usluga smještaja FIZIČKA LICA	0	0	0	0	1	1
Ukupan broj IZREČENIH PREKRŠAJNIH NALOGA inspekcijskih kontrola u objektima za pružanje usluga smještaja	51	22	28	27	40	179
Ukupana vrijednost IZREČENIH PREKRŠAJNIH NALOGA inspekcijskih kontrola u objektima za pružanje usluga smještaja PRAVNA LICA (moteli, moteli...)	18.630	16.800	14.900	20.100	22.800	93.230
Ukupana vrijednost IZREČENIH PREKRŠAJNIH NALOGA inspekcijskih kontrola u objektima za pružanje usluga smještaja FIZIČKA LICA	-	-	-	-	300	300
Ukupana vrijednost IZREČENIH PREKRŠAJNIH NALOGA inspekcijskih kontrola u objektima za pružanje usluga smještaja	18.630	16.800	14.900	20.100	23.100	98.330
Druge izrečene mjere (opisno*) inspekcijskih kontrola u objektima za pružanje usluga smještaja PRAVNA LICA (moteli, moteli...)	-	-	-	-	-	-
Druge izrečene mjere (opisno*) inspekcijskih kontrola u objektima za pružanje usluga smještaja FIZIČKA LICA	-	-	-	-	-	-
Druge izrečene mjere (opisno*) inspekcijskih kontrola u objektima za pružanje usluga smještaja	0	0	0	0	0	7

Izvor: GSR JS RS – Podaci JLS