

Марија Жикић, Љубинко Миленковић

АНАЛИЗА КАПАЦИТЕТА НОСИЛАЦА РАЗВОЈА ТУРИЗМА НА ЛОКАЛНОМ НИВОУ, СА ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА ЛОКАЛНЕ ТУРИСТИЧКЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ

**АНАЛИЗА КАПАЦИТЕТА НОСИЛАЦА РАЗВОЈА ТУРИЗМА НА ЛОКАЛНОМ НИВОУ,
СА ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА ЛОКАЛНЕ ТУРИСТИЧКЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ**

Аутори

Марија Жикић, Љубинко Миленковић

Издавач

Стална конференција градова и општина
– Савез градова и општина Србије
Македонска 22, 11000 Београд

За издавача

Никола Тарбук, генерални секретар СКГО

Графичко обликовање текста

Атеље, Београд
www.atelje.rs

Место и година издавања

Београд, 2024.

Израда и објављивање ове публикације реализовани су у оквиру Програма „Партнерство за добру локалну самоуправу” који подржава Влада Швајцарске, а спроводи СКГО. Ова публикација не представља ставове Владе Швајцарске. За информације и ставове у овој публикацији одговорни су искључиво аутори.

Садржај

Листа скраћеница.....	4
Списак табела, графикана и слика.....	5
УВОД.....	7
1. МЕТОДОЛОГИЈА ИЗРАДЕ АНАЛИЗЕ.....	9
2. ЗАКОНОДАВНИ И СТРАТЕШКИ ОКВИР ЗА РАЗВОЈ ТУРИЗМА.....	11
3. ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР	16
4. ПРИКАЗ ТРЕНУТНОГ СТАЊА У ТУРИЗМУ У СРБИЈИ.....	19
5. ЛОКАЛНИ КАПАЦИТЕТИ ЗА ОБАВЉАЊЕ ПОСЛОВА У ОБЛАСТИ ПЛАНИРАЊА, РАЗВОЈА И ПРОМОЦИЈЕ ТУРИЗМА	22
5.1. Однос између носилаца развоја туризма на локалном нивоу	25
5.2. Финансирање развоја туризма на локалном нивоу.....	30
6. ТУРИСТИЧКЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ ЗА ПРОМОЦИЈУ ТУРИЗМА	36
6.1. Оснивање и надлежности ЛТО	36
6.2. Функционисање и капацитети ЛТО	39
6.3. Финансирање локалних туристичких организација.....	49
6.4. Међусобна сарадња и сарадња ЛТО са приватним сектором.....	52
7. УПРАВЉАЊЕ ТУРИСТИЧКИМ ДЕСТИНАЦИЈАМА.....	56
8. ИСКУСТВА ЗЕМАЉА У ОКРУЖЕЊУ	60
8.1. Словенија.....	60
8.2. Хрватска	65
8.3. Бугарска.....	71
9. ПРЕПОРУКЕ.....	77
9.1. Национални ниво	77
9.2. Јединице локалне самоуправе	79
9.3. Стална конференција градова и општина – СКГО	81
10. АНЕКС	82
10.1. УПИТНИК ЗА ЈЛС.....	82
10.2. УПИТНИК ЗА ЛТО	88

Листа скраћеница

СКГО	Стална конференција градова и општина – Савез градова и општина Србије
ЈЛС	јединица локалне самоуправе
ТОС	Туристичка организација Србије
ТО	туристичка организација
ТИЦ	Туристичко-информативни центар
ЛТО	локална туристичка организација
ЛАГ	локална акциона група
ЈП	јавно предузеће
ДМО	дестинацијска менаџмент организација
ЈПП	јавно-приватно партнерство
РРА	регионална развојна агенција
ПЛФ	природни лековити фактор
ИКТ	информационо-комуникационе технологије
ТЗП	туристичка заједница подручја

Списак табела, графикана и слика

Табела

1. **Табела бр. 1:** Туристички промет – доласци у Србију по годинама

Графикони

1. **Графикон бр. 1:** Структура послова који се обављају у области туризма у ЈЛС
2. **Графикон бр. 2:** Процент укупног радног времена, на месечном нивоу, који се односи на послове у вези са туризмом
3. **Графикон бр. 3:** Субјекти који се баве развојем туризма на локалном нивоу
4. **Графикон бр. 4:** Шта је најзначајније унапредити за даљи развој туризма у ЈЛС
5. **Графикон бр. 5:** Теме за додатну едукацију
6. **Графикон бр. 6:** Издвајања за туризам из буџета ЈЛС (у %)
7. **Графикон бр. 7:** Колико су пројекти предвиђени акционим планом програма развоја туризма укључени у буџет ЈЛС (у %)
8. **Графикон бр. 8:** Да ли износ наплаћене боравишне таксе покрива трошкове предвиђене Програмом 4 – *Развој туризма*
9. **Графикон бр. 9:** Начин на који ЛТО остварују сопствене приходе
10. **Графикон бр. 10:** Да ли ЛТО уплаћују у буџет сопствене приходе
11. **Графикон бр. 11:** Начин организовања локалних туристичких организација
12. **Графикон бр. 12:** Приоритетне делатности којима се ЛТО баве
13. **Графикон бр. 13:** Основе за доношење плана промотивних активности ЛТО
14. **Графикон бр. 14:** Врсте спроведених активности ЛТО на реализацији Програмске активности *Развој туризма*
15. **Графикон бр. 15:** Врсте проблема у капацитетима људских ресурса ЛТО
16. **Графикон бр. 16:** Врсте коефицијената које ЛТО примењују за обрачун зарада запослених
17. **Графикон бр. 17:** Удео и врсте проблема са којима се ЛТО суочавају (у %)
18. **Графикон бр. 18:** Процент извора финансирања ЛТО
19. **Графикон бр. 19:** Обим годишњег буџета ЛТО
20. **Графикон бр. 20:** Начини сарадње ЛТО са приватним сектором
21. **Графикон бр. 21:** Облици регионалне и међусобне сарадње ЛТО
22. **Графикон бр. 22:** Врсте организационих облика који управљају туристичким дестинацијама према мишљењу анкетираних ЛТО

Слике

1. **Слика 1:** Приказ макро и водећих дестинација у Словенији
2. **Слика 2:** Улоге различитих нивоа управљања развојем туризма у Словенији
3. **Слика 3:** Кровни модел дестинацијског управљања у Словенији
4. **Слика 4:** Структура управљања развојем туризма у Републици Хрватској
5. **Слика 5:** Измене закона о туризму у Републици Хрватској
6. **Слика 6:** План управљања дестинацијом
7. **Слика 7:** Туристичка подручја – регије и туристичке подрегије
8. **Слика 8:** Мрежа туристичко-информативних центара у Републици Бугарској

УВОД

Динамично и конкурентно тржишно окружење намеће потребу за сталним иновирањем и уклапањем у савремене трендове и процесе глобализације. Туризам у том смислу није изолован, а како постаје једна од најбрже растућих привредних грана, изложен је снажним променама у области тражње, које би требало да прати и унапређење понуде.

Као комплексна економска делатност, која обухвата угоститељство, транспорт, трговину, културу, здравствене услуге и друге делатности, туризам је зависан од деловања и остварених резултата у многим областима привреде и друштва. Конкуренција у туризму на глобалном нивоу је велика и свака туристичка дестинација жели да буде другачија и посебна, што намеће нимало лак задатак стварања аутентичне и препознатљиве туристичке понуде. Уз то, један од најважнијих захтева савремене туристичке тражње јесте интересовање за очувану природу, због чега су конкурентне туристичке дестинације оне које имају очувану и здраву животну средину, заштићену природу, локалну културу и антропогене туристичке вредности, за које су посетиоци све више заинтересовани. Ови захтеви се намећу и пред Србију, која је до пре извесног времена туризам третирала као стратешки приоритет углавном само кроз стратешка документа, како на националном тако и на локалном нивоу, да би дошло до праве експанзије развоја туризма кроз различите инфраструктурне пројекте, туристичке садржаје, снажнију промоцију и отварање нових тржишта. Ипак, све то није значајније утицало на боље глобално позиционирање наше државе као туристичке дестинације на конкурентној листи, према последњем извештају Светског економског Форума за туризам и путовања¹. Управо из овог разлога, даљи развој туризма треба водити веома пажљиво и плански, како бисмо унапредили туристичку конкурентност, посебно у деловима у којима смо оцењени најслабије, а то су природни и културни ресурси као покретачи туристичке тражње, саобраћајна инфраструктура и јавне политике у области туризма и путовања.

Због раста туризма и његових бројних утицаја, како на економију на националном и локалном нивоу, тако и на друштво у целини, важно је да локална самоуправа препозна ресурсе и ефикасно управља њима, уз поштовање начела одрживог развоја. У данашњем високо конкурентном туристичком свету, неопходно је стално анализирати тренутну позицију ЈЛС као туристичке дестинације, идентификовати ограничења и могућности за развој који доноси значајне користи, а минимизира сваки ризик за економију, животну средину и локалну заједницу у целини.

Туристичка понуда и развој туристичких дестинација зависе, у највећој мери, од активности на локалном нивоу. Пред градове и општине у Србији се стављају све озбиљнији задаци и изазови, не само у смислу развоја туризма и остварења надлежности пренетих дефинисаним релевантним законима, подзаконским актима и стратешким документима, већ и у смислу стварања туристичких производа који ће задовољити све веће захтеве

1 Извор: <https://www.weforum.org/reports/travel-and-tourism-development-index-2021/explore-the-data#report-nav>.

различитих туриста и обезбедити им незаборавна искуства и доживљаје, уз максимално искоришћење компаративних предности које постоје на дестинацији. Упознавање локалних самоуправа са свим трендовима и новинама пружа СКГО, као њихова кровна организација, у континуитету већ неколико година.

СКГО је још 2016. године препознала значај туризма за локалну самоуправу и урадила прву **Анализу примене Закона о туризму у ЈЛС у Србији**. Тада је констатовано да, иако је већ дуго на снази, јединице локалне самоуправе значајан део одредби Закона о туризму не примењују, посебно у делу планског развоја туризма (доношење програма развоја туризма у складу са Законом, усаглашавање усвојених мастер планова са планском документацијом на локалном нивоу, категоризација туристичких места, доношење одлука на локалном нивоу о додатним условима за обављање угоститељске услуге и сл.). У том периоду су туризам и угоститељство били обухваћени једним законом да би 2019. године били усвојени нови Закон о туризму и Закон о угоститељству („Службени гласник РС”, број 17/2019), који су практично заменили поменути пропис и поделили материју на два дела. Закон о туризму је задржао елементе које је имао кроз претходни закон, а Закон о угоститељству, поред свих аспеката који су важни за обављање угоститељске делатности, донео је низ нових законских решења, посебно у делу који се односи на поверене послове ЈЛС и успостављање централног информационог система (еТуриста).

С обзиром на значајне законске промене које су донете, током 2022. године је урађена **Анализа надлежности и капацитета ЈЛС у области туризма**², која је на систематичан и детаљан начин представила тренутни пресек стања у области развоја туризма на локалном нивоу, односно шта од надлежности које су прописане законима у области туризма и угоститељства обављају ЈЛС и на који начин обављају ове послове, те дала смернице и препоруке на којима СКГО данас заснива већину својих активности.

Анализа која је пред вама иде корак даље и сагледава стање различитих актера у туризму на локалном нивоу и њихов капацитет, и даје јасан увид у надлежности различитих чинилаца у развоју туризма. Посебно би требало да пружи преглед стања и препоруке како да се постојећи капацитети унапреде и створи могућност за промене које би довеле до тога да туризам буде постављен и развијен на начин предвиђен како националном стратегијом, тако и локалним развојним документима, али и да укаже на могућности које је дао законски оквир, а које се не користе у довољној мери, пре свега у погледу удруживања капацитета различитих актера с циљем организованог развоја туристичких дестинација.

2 http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/164/881/659/1648816593_Analiza%20nadlez%CC%8Cnosti%20-%20turizam%20-%2031032022.pdf.

1. МЕТОДОЛОГИЈА ИЗРАДЕ АНАЛИЗЕ

Методологија израде анализе сачињена је на основу описа послова за ангажовање експерата и укључује употребу неколико различитих квалитативних и квантитативних методолошких алата који су се примењивали током различитих фаза израде анализе. Методологија је предвидела блиску сарадњу са локалним самоуправама и локалним туристичким организацијама, а базирана је на неколико кључних корака и фаза, као и дефинисаној структури документа, која је креирана у опису посла од стране СКГО.

Кључни методолошки алати и кораци приликом израде анализе су следећи:

1. Деск анализа – примарно прикупљање података

Примарно прикупљање података базирало се на деск анализи правног и стратешког оквира за развој туризма у ЈЛС, као и статистичких података у туризму. Овим методолошким приступом анализирани су надлежности ЈЛС у области развоја туризма на локалном нивоу и институционални оквир, и дат је приказ тренутног стања туризма у Србији на основу последњих објављених статистичких података.

2. Истраживање путем упитника

Ради прикупљања конкретних података о капацитетима носилаца развоја туризма на локалном нивоу, креирана су два онлајн упитника, један за ЈЛС и други за ЛТО, како би се, укрштањем одговора добијених од два најважнија носиоца развоја туризма из јавног сектора на локалном нивоу, реално сагледала ситуација из обе перспективе.

Упитници су се састојали од структурираних питања с циљем добијања сажетих и прецизних података, који су статистички обрађени и графички приказани у анализи³.

Позив за попуњавање онлајн упитника је прослеђен на кабинете градоначелника / председника општина, као и преко Мреже за локални економски развој СКГО свим ЈЛС и ЛТО. Упитник је попунила **61 јединица локалне самоуправе**, што представља **35%** укупног броја локалних самоуправа у Србији.

Упитник за ЛТО кроз онлајн форму попунило је 67 локалних туристичких организација, од укупно 140, колико постоји према евиденцији Туристичке организације Србије. Још шест ЛТО накнадно је доставило попуњене упитнике и додатне податке (годишње финансијске извештаје и планове рада), тако да су истраживањем обухваћене укупно **73 ЛТО**, што представља **52,14%** ЛТО, рачунајући и Косово и Метохију.

3 Модели упитника дати су у Анексу.

3. Дубински интервјуи

Ради добијања прецизнијих података, као и допуне информација прикупљених на основу упитника, реализовани су дубински интервјуи на узорку од 10 ЛТО.

Како би се обезбедио репрезентативни узорак, интервјуисани су представници ЛТО тако да:

- буду обухваћени представници приоритетних туристичких дестинација дефинисаних Стратегијом развоја туризма Републике Србије за период 2016–2025. године;
- буду обухваћене општине које нису дефинисане Стратегијом као приоритетне дестинације, али имају туризам као свој стратешки циљ развоја;
- буде равномерно учешће представника свих региона и региона свих степена развијености.

На основу ових критеријума у дубинском интервјуу учествовали су представници локалних туристичких организација Нови Сад, Шид, Сремска Митровица, Крагујевац, Трстеник, Књажевац, Зајечар, Врање, Лесковац и Чајетина/Златибор.

4. Обрада прикупљених података

Последња фаза односи се на обраду добијених података и израду самог текста Анализе, уз поштовање структуре документа која је дефинисана условима ангажовања од стране СКГО.

2. ЗАКОНОДАВНИ И СТРАТЕШКИ ОКВИР ЗА РАЗВОЈ ТУРИЗМА

Туризам представља веома комплексну привредну грану, нормирану кроз више закона и подзаконских аката од значаја за ЈЛС, које их директно примењују.

Уставом Републике Србије и **Законом о локалној самоуправи** („Службени Гласник РС”, бр. 129/2007, 83/2014 – др. закон, 101/2016 – др. закон, 47/2018 и 111/2021 – др. закон) дефинисано је да се јединица локалне самоуправе (ЈЛС) стара о развоју и унапређењу туризма, занатства, угоститељства и трговине, али овим законом није дефинисано на који начин ЈЛС треба да обавља ову надлежност, већ се надлежност разрађује секторским законима. Међутим, сам Закон о локалној самоуправи је значајан и због дефинисања начина сарадње и удруживања локалних самоуправа у областима од заједничког интереса и уступања обављања одређених послова из изворних надлежности, што је веома важно за област развоја туризма у дестинацијском смислу, како би се Стратегија развоја туризма Републике Србије, која дефинише листу туристичких дестинација, адекватно применила.

Законом о туризму („Службени гласник РС”, број 17/2019) уређени су услови и начин планирања развоја туризма на свим нивоима, туристичке организације за промоцију туризма, рад туристичких агенција, туристичке услуге, регистар туризма и друга питања од суштинског значаја за развој и унапређење туризма. ЈЛС, у складу са овим законом, може плански да управља развојем туризма на својој територији доношењем програма развоја туризма, који представља документ јавне политике са развојним циљевима за период од најмање 5 година. Требало би да програм развоја туризма ЈЛС буде усаглашен са планом развоја ЈЛС, али и стратешким документима вишег реда (Стратегија развоја туризма Републике Србије, стратедијски мастер план, програм развоја туристичких производа, програм развоја туризма АП Војводине за ЈЛС на територији АП Војводине). У складу са обимом туристичког промета, степеном изграђености туристичке, комуналне и саобраћајне инфраструктуре и туристичке супраструктуре, врши се категоризација туристичког места у једну од четири категорије. Категорију туристичког места одређује надлежно министарство, на захтев ЈЛС и у складу са испуњеним квалитативним и квантитативним критеријумима. У зависности од категорије туристичког места, утврђује се и висина боравишне таксе. За потребе промоције туристичке понуде, ЈЛС може да оснује локалну туристичку организацију (ЛТО) или да те послове повери другом правном лицу. За оснивање ЛТО не постоје законом прописани услови⁴, осим делокруга послова које могу да обављају и услова за директора ЛТО. Програм стручног испита за локалног туристичког водича, начин и услове полагања

4 Напомена: Чланом 43. став 2. Закона о туризму прописано је да Влада ближе уређује услове и критеријуме за оснивање туристичке организације јединице локалне самоуправе, као и услове под којима се ови послови могу поверити другом правном лицу, али ове услове Влада до данас није прописала.

тог стручног испита прописује надлежни орган јединице локалне самоуправе или више јединица локалне самоуправе, у складу са законом.

У складу са овим законом примењују се следећи правни акти нижег реда, којима су додатно уређене одређене области:

- Правилник о садржини израде програма развоја туризма јединице локалне самоуправе („Службени гласник РС”, број 86/2020) уређује појам програма као документа јавне политике који доноси ЈЛС/АПВ, ужег обухвата од стратегије, утврђује фазе израде програма, оставља могућност да и више јединица локалне самоуправе (дестинација) могу донети програм развоја туризма;
- Правилник о категоризацији туристичких места („Службени гласник РС”, број 41/2022) прописује ближе услове за одређивање категорије туристичког места, начин одређивања и промене категорије, као и врсте података о туристичким местима који се евидентирају у Регистру туризма; овим правилником се врши и разврставање туристичких места у категорије на основу квантитативних и квалитативних критеријума;
- Правилник о садржини и начину истицања туристичке сигнализације („Службени гласник РС”, бр. 22/2010 и 102/2011).

Стратегија развоја туризма Републике Србије за период од 2016. до 2025. године („Службени гласник РС”, број 98/2016) даје оквир за активности усмерене на креирање и унапређење подстицајног окружења, развој туристичке инфраструктуре и супраструктуре, развијање нових туристичких производа, унапређење правног оквира и остваривање задатих циљева. Требало би да се, у складу са законом, стратегија реализује преко стратегијског мастер плана, стратегијског маркетинг плана, програма развоја туристичких производа, као и просторних и урбанистичких планова израђених и донетих у складу са законом.⁵

Стратегијски мастер план доноси Влада Републике Србије на предлог министарства надлежног за послове у вези са туризмом за приоритетне туристичке дестинације, односно за туристичке дестинације од посебног значаја за развој туризма у Републици Србији, како је дефинисано Законом. Требало би да стратегијски мастер план, у складу са Законом о туризму, представља полазну основу за израду просторних и урбанистичких планова на приоритетној туристичкој дестинацији и туристичком простору, што је у надлежности ЈЛС. До 2020. године у РС је израђено 17 стратегијских мастер планова за приоритетне туристичке дестинације, а требало би да ЈЛС које припадају дестинацијама ускладе своја планска и урбанистичка документа. Имплементација мастер планова данас се налази у различитим фазама примене и реализације – а код већине ЈЛС је у почетној фази. С обзиром на период доношења стратегијских мастер планова (пре петнаестак година), свима њима потребно је ажурирање како би се одговорило на захтеве актуелних тржишних трендова неопходних за унапређење конкурентске позиције Србије као туристичке дестинације на регионалном, европском и глобалном тржишту.

Стратегијски маркетинг план до 2025. године је важан сегмент интегралног планирања развоја туризма и представља сублимацију свих маркетиншких циљева једне туристичке дестинације (тржишни удео, висина планираних прихода, очекивани ефекти и др.) и време за које наведене циљеве треба реализовати, а представља кровни документ за програме промотивних активности ЈЛС (као и АПВ).

Законом о угоститељству („Службени гласник РС”, број 17/2019) дефинисани су услови и начин обављања угоститељске делатности, обављање угоститељске делатности у објектима наутичког туризма и објектима ловног туризма, боравишна такса и пенали, као

5 Напомена: У току је израда нове стратегије развоја туризма РС.

и друга питања од значаја за њихов развој и унапређење. У складу са овим законом, ЈЛС врши категоризацију објеката у домаћој радиности, нпр. студио, апартман, соба, кућа за одмор и сеоско туристичко домаћинство, као и евиденцију некатегорисаних објеката за смештај. Једна од новина у Закону о угоститељству је увођење централног информационог система у области туризма и угоститељства (еТуриста), који садржи све релевантне податке о пружаоцима смештаја и туристичких услуга, а ЈЛС имају обавезу отварања налога пружаоцима услуга за приступ систему. У складу са Законом, ЈЛС може додатно да уреди услове за уређење и опремање угоститељског објекта који се односе на уређење и опремање уређајима за одвођење дима, паре и мириса, као и других непријатних емисија и услове којима се обезбеђује заштита од буке, односно да уреди техничке и друге услове у угоститељском објекту, као и посебне услове за угоститељске објекте који се налазе у стамбеној згради. Висину боравишне таксе, у складу са Законом о угоститељству, утврђује ЈЛС у зависности од категорије туристичког места или у различитој висини по деловима општине, односно града, као и у зависности од изграђености комуналне, саобраћајне и туристичке инфраструктуре. Боравишну таксу плаћа корисник услуге смештаја који изван свог места пребивалишта користи услугу смештаја у угоститељском објекту, осим у објектима домаће радиности и сеоском туристичком домаћинству, где боравишну таксу плаћа угоститељ, односно приватни станодавац. У овим објектима плаћање боравишне таксе се врши паушално, по броју лежајева и у зависности од категорије туристичког места, тако да ЈЛС издају решења приватним станодавцима за уплату боравишне таксе. Још једна новина предвиђена овим законом, а битна са аспекта вршења надлежности ЈЛС у туризму и угоститељству јесте могућност успостављања локалне туристичке инспекције.

У складу са овим законом, примењују се следећи правни акти нижег реда, којима су додатно уређене одређене области:

- Правилник о начину уношења, рада, вођења и коришћења централног информационог система и његовој садржини и врсти података („Службени гласник РС”, бр. 87/2020 и 67/2021);
- Правилник о условима и начину обављања угоститељске делатности, начину пружања угоститељских услуга, разврставању угоститељских објеката и минимално техничким условима за уређење и опремање угоститељских објеката („Службени гласник РС”, бр. 48/12 и 58/16) – у зависности од начина услуживања и врсте услуге које се претежно пружају у угоститељском објекту и ван угоститељског објекта, у покретном објекту, у домаћој радиности и у сеоском туристичком домаћинству;
- Правилник о стандардима за категоризацију угоститељских објеката за смештај („Службени гласник РС”, бр. 83/2016 и 30/2017) прописује стандарде за категоризацију угоститељског објекта за смештај врсте хотел, мотел, туристичко насеље, камп, пансион, кућа, апартман, соба, сеоско туристичко домаћинство и подврсте гарни хотел и апарт хотел, посебне стандарде за специјализацију хотела, категорије, као и начин стицања и промене категорије угоститељског објекта;
- Правилник о условима и начину обављања угоститељске делатности, као и о начину пружања угоститељских услуга у објектима домаће радиности и сеоског туристичког домаћинства („Службени гласник РС”, број 13/2020) ближе прописује услове и начин обављања угоститељске делатности, као и пружање услуга у објектима домаће радиности и сеоског туристичког домаћинства;
- Правилник о садржини и начину подношења пријаве за некатегорисани угоститељски објекат за смештај, некатегорисани објекат за смештај наутичког туризма, некатегорисани објекат за смештај ловног туризма и о садржини и начину вођења евиденције објеката за смештај („Службени гласник РС”, бр. 90/2019 и 87/2020 – др. правилник);

- Уредба о највишем и најнижем износу боравишне таксе („Службени гласник РС”, бр. 44/2013 и 132/2014) – за све четири категорије туристичког места;
- Уредба о условима и начину утврђивања висине годишњег износа боравишне таксе за физичко лице које пружа угоститељске услуге смештаја у објектима домаће радиности и сеоском туристичком домаћинству, као и начин и рокови плаћања („Службени гласник РС”, бр. 47/2019 и 51/2019).

За планирање и управљање развојем туризма, као и послове промоције туризма битни су и следећи закони који се не односе директно на туризам:

Закон о јавној својини („Службени гласник РС”, бр. 72/2011, 88/2013, 105/2014, 104/2016 – др. закон, 108/2016, 113/2017, 95/2018, 153/2020) уређује право јавне својине и одређена друга имовинска права Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе – општинску односно градску својину. У складу са овим законом, ЈЛС су носиоци права својине, док установе, јавне агенције и службе које ЈЛС оснивају могу да буду само њени корисници. Чланови овог закона који то уређују су битни због одредби **Закона о планирању и изградњи**⁶ према којима инвеститор може бити субјект који има одговарајуће право на земљишту или објекту, односно у конкретном случају – ЈЛС. **Из овог разлога носилац развоја туризма, који подразумева развој туристичке инфраструктуре и супраструктуре, а често и путне и комуналне инфраструктуре, у овом тренутку може бити само јединица локалне самоуправе.**

Осим ових закона, за даљи развој туризма свакако су битни и:

- **Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама** („Службени гласник РС”, бр. 88/2011, 15/2016 и 104/2016), који уређује ЈПП као један од модела за реализацију капиталних туристичких пројеката који има доста позитивних примера у окружењу и свету;
- **Закон о заштити природе** („Службени гласник РС”, бр. 36/2009, 88/2010, 91/2010 – испр., 14/2016, 95/2018 – др. закон, 7/2021) и **Закон о културном наслеђу** („Службени гласник РС”, број 129/2021-120) – због експлоатације и укључивања природних и културних добара у туристичку понуду, која у највећем броју ЈЛС представља њен кључни део;
- **Закон о бањама** („Службени гласник РС”, бр. 80/1992, 67/1993 – др. закон, 95/2018 – др. закон) значајан је за ЈЛС које на својој територији имају проглашену бању, а прилично је превазиђен јер се односи искључиво на коришћење природног лековитог фактора у здравствене и терапеутске сврхе, али не и на *spa* и *wellness*; овај закон није усклађен са **Законом о водама** („Службени Гласник РС”, бр. 30/2010, 93/2012, 101/2016, 95/2018 и 95/2018 – др. закон) и **Законом о рударству и геолошким истраживањима** („Службени гласник РС”, бр. 101/2015, 95/2018 – др. закон и 40/2021), што у пракси ствара многе проблеме ЈЛС у спровођењу надлежности управљања бањским подручјима и развоја бањских подручја (члан 4. Закона о бањама), али то би требало да буде предмет посебне анализе;
- **Закон о накнадама за коришћење јавних добара** („Службени гласник РС”, бр. 95/2018-267, 49/2019-30 и 92/2023-340) последњом изменом предвидео је да висину накнаде за коришћење ПЛФ својим актом утврђују органи ЈЛС до максималног износа од 100 РСД са умањењем 50% у 2024. години и 25% у 2025. години.

6 „Службени гласник РС”, бр. 72/2009-105, 81/2009-76 (исправка), 64/2010-66 (УС), 24/2011-3, 121/2012-14, 42/2013-37 (УС), 50/2013-23 (УС), 98/2013-258 (УС), 132/2014-3, 145/2014-72, 83/2018-18, 31/2019-9, 37/2019-3 (др. закон), 9/2020-3, 52/2021-22, 62/2023-10.

Промоцију туризма, у складу са Законом о туризму, обавља Туристичка организација Србије, туристичка организација аутономне покрајине и туристичка организација јединице локалне самоуправе. Промоцију туризма могу обављати и туристичке организације регије које оснивају две или више јединица локалне самоуправе. Туристичке организације послују у складу са прописима којима се уређују јавне службе. Међутим, **Закон о јавним службама** („Службени гласник РС”, бр. 42/1991, 71/1994, 79/2005 – др. закон, 83/2014 – др. закон) дефинише рад установа, предузећа и других облика организовања утврђених законом који обављају делатности, послове којима се обезбеђује остваривање права грађана, односно задовољавање потреба грађана и организација, као и остваривање другог законом утврђеног интереса у областима образовања, науке, културе, физичке културе, ученичког и студентског стандарда, здравствене заштите, социјалне заштите, друштвене бриге о деци, социјалног осигурања, здравствене заштите животиња, где се оснивају установе (јавне службе). **Иако локалне туристичке организације функционишу као установе устројене овим законом, важно је нагласити да Закон не препознаје област туризма, што може довести до препрека у спровођењу надлежности ЛТО, о чему детаљније говори поглавље 6.2. Функционисање и капацитет ЛТО.**

Овако широк законски оквир произлази из комплексности и мултисекторског карактера туризма, што захтева значајан институционални капацитет на свим нивоима, како би развој туризма могао да се одвија планираном динамиком.

3. ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР

Најважније институције за развој, унапређење и промоцију туризма у Републици Србији јесу:

Министарство туризма и омладине⁷ РС, које креира јавну политику у области туризма и задужено је за успостављање оквира за деловање свих других институција које се баве туризмом. Послове у вези са туризмом унутар овог министарства обављају Сектор за туризам и Сектор туристичке инспекције. Унутар ових јединица се креира правна регулатива, обављају интегрално планирање развоја туризма, праћење трендова, анализе и истраживања, проглашење туристичког простора, категоризација туристичких места, спроводе подстицајне мере за развој туризма, инспекцијски надзор у области туризма и многи други послови.

Туристичка организација Србије је најважнија институција за промоцију туризма Србије и позиционирање туристичког производа Србије на домаћем тржишту и иностраним тржиштима, као и туристичку валоризацију компаративних предности Србије. Туристичка организација Србије (ТОС) задужена је за реализацију и остваривање циљева дефинисаних Стратегијским маркетинг планом, који представља полазну основу за дефинисање њених годишњих програма рада. Послови ТОС-а су дефинисани чланом 34. Закона о туризму.

Секретаријат за привреду и туризам Аутономне Покрајине Војводине – уређује питања у области туризма од значаја за Покрајину, планирање и развој туризма, предлаже проглашење туристичког простора на територији АП Војводине, предлаже члана комисије за категоризацију туристичких места, предлаже оснивање организација за унапређење и развој туризма, уређује коришћење минералних и термалних вода, балнеолошких и климатских ресурса и друге послове. АПВ доноси програм развоја туризма (у складу са чланом 12. Закона о туризму), а тренутно је актуелан Програм развоја туризма за период 2023–2025. године.

Туристичка организација Војводине обавља послове промоције туризма на нивоу АП Војводине, као и остале прописане активности у складу са Стратегијским маркетинг планом и плановима ТОС-а (Закон о туризму, члан 39, којим су прописани послови које обавља). Туристичка организација аутономне покрајине, према Закону о туризму, дужна је да достави ТОС-у годишњи програм рада и план промотивних активности ради прибављања претходне сагласности у делу плана промотивних активности.

Јединице локалне самоуправе се, у складу са својим надлежностима, старају о развоју и унапређењу туризма на својој територији, доносе програм развоја туризма, подносе иницијативу за проглашење туристичког простора (оне ЈЛС на чијој територији се налази тај простор), подносе захтев за категоризацију туристичког места, дефинишу подстицајне мере за развој туризма на својој територији, воде евиденције свих оних

7 Напомена: У складу са Законом о министарствима („Службени гласник РС”, бр. 128/2020, 116/2022, 92/ 2023).

субјеката који пружају услуге смештаја у сеоском туристичком домаћинству и домаћој радиности, али и некатегорисаним објектима на њиховој територији (попут хостела, вила, коначишта, преноћишта, етно-објеката и др.) и податке о њима уносе у централни информациони систем еТуриста. Такође имају могућност обављања послова инспекцијског надзора и пружања услуга у туризму (локални туристички водич). У складу са Стратегијским маркетинг планом, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе доносе своје програме промотивних активности.

Локалне туристичке организације/установе – обављају промоцију туризма на нивоу локалне самоуправе. Јединица локалне самоуправе може основати туристичку организацију или обављање тих послова поверити другом правном лицу (Закон о туризму, члан 41). Као и ТО Војводине, и свака локална туристичка организација (ЛТО) дужна је да ТОС-у достави годишњи програм и план промотивних активности ради прибављања сагласности у делу плана промотивних активности. ЛТО могу бити и управљачи туристичким простором, могу посредовати у пружању услуга у домаћој радиности и сеоском туристичком домаћинству и обављати друге послове у складу са Законом о туризму. У пракси, има случајева да локалне туристичке организације постају и управљачи заштићеним природним добрима.

У складу са чланом 30. Закона о туризму, промоцију туризма могу обављати и **туристичке организације регије** које оснивају две или више јединица локалне самоуправе. Туристичка организација регије остварује сарадњу са туристичким кластерима на свом подручју и води евиденцију туристичких кластера.

- **Туристичка организација регије Западне Србије⁸** основана је ради развоја и унапређења туризма и очувања туристичких вредности градова и општина који су њени чланови (Ужице, Бајина Башта, Чајетина, Нова Варош, Пријепоље, Сјеница, Косјерић, Пожега, Ариље, Ивањица, Чачак и Лучани), а њени главни задаци су промоција и презентација туристичких вредности и потенцијала овог краја (планинског, сеоског, здравственог туризма, туризма посебних интереса, конгресног и других видова туризма), доношење планова и програма промотивних активности у складу са националном Стратегијом развоја туризма, као и са програмима и плановима Туристичке организације Србије, израда информативно-пропагандног материјала којим се промовишу туристичке вредности регије, прикупљање и прослеђивање свих врста туристичких информација, подстицање изградње туристичке инфраструктуре, спортско-рекреативних и других пратећих садржаја јавног карактера значајних за унапређење квалитета туристичке понуде. Туристичка организација регије Западна Србија основана је 2006. године, у складу са Законом о туризму, као јавна служба.
- **Регионална туристичка организација Санцака⁹**, коју чине општине Нови Пазар, Тутин, Сјеница, Пријепоље, Прибој и Нова Варош, представља установу за промоцију и развој туризма у југозападној Србији (регији Санцака).
- **Туристичка организација регије Копаоник** још увек није функционална у пуном капацитету, а чини је шест општина поткопаоничког краја – Рашка, Врњачка Бања, Брус, Александровац, Блаце и Куршумлија.¹⁰

8 <https://westserbia.org/>.

9 <http://rtosandzak.org/>.

10 Напомена: ТО регије Копаоник још увек нема своју интернет презентацију.

Постоје и друге институције које доприносе развоју туризма, као што су ЈП „Скијалишта Србије”, ЈП „Србијашуме”, управљачи туристичким простором – Лепенски Вир д.о.о, Тврђава Голубачки град д.о.о и Парк Палић д.о.о, ЈП Стара планина, Привредна комора Србије, струковна удружења у туризму и угоститељству, али све већи потенцијал за активности на унапређењу туризма показују и локалне акционе групе (ЛАГ) – удружења јавног, приватног и цивилног сектора која се оснивају за територију најмање две јединице локалне самоуправе које у својим стратегијама развоја партнерства препознају туризам као један од приоритета.

4. ПРИКАЗ ТРЕНУТНОГ СТАЊА У ТУРИЗМУ У СРБИЈИ

Србија годинама уназад бележи раст туристичког промета. Експанзија је започела отприлике 2015. године, и од тада има растући тренд, изузимајући период кризе изазване болешћу COVID-19, када су остварени значајно слабији економски резултати у многим гранама, па и у туризму. Изражено бројем ноћења, туристички промет је био у порасту све до 2019. године, када је остварен рекордан број од преко 10 милиона ноћења, односно 3.689.983 туриста, када први пут у структури доминирају страни туристи са 50,1%. У 2020. години долази до значајног смањења туристичке активности услед пандемије болести COVID-19, и туристички промет је био готово преполовљен. У 2021. години долази до опоравка и раста броја ноћења на 8,2 милиона. Растући тренд изражен бројем туристичких ноћења у Републици Србији је настављен и у 2022. години, када је забележено 12,2 милиона ноћења или 50% више него 2021. године. Иако су домаћи туристи поново остварили доминантан број ноћења, и број страних туриста је у сталном порасту и страни туристи су у готово дупло већем броју посетили Србију (4,9 милиона) у односу на 2021. годину.¹¹

Табела бр. 1: Туристички промет – доласци у Србију по годинама

Година	ДОЛАСЦИ						УЧЕШЋЕ У УКУПНОМ БРОЈУ ДОЛАЗАКА У (у%)	
	Укупно	Индекс	Домаћи	Индекс	Страни	Индекс	Домаћи	Страни
2013.	2.192.435	105,4	1.270.667	100,1	921.768	113,8	57,9	42,1
2014.	2.192.268	100,0	1.163.536	91,6	1.028.732	111,6	53,1	46,9
2015.	2.437.165	111,2	1.304.944	112,2	1.132.221	110,1	53,5	46,5
2016.	2.753.591	113,0	1.472.165	112,8	1.281.426	113,2	53,5	46,5
2017.	3.085.866	112,1	1.588.693	107,9	1.497.173	116,8	51,5	48,5
2018.	3.430.522	111,2	1.720.008	108,3	1.710.514	114,2	50,1	49,9
2019.	3.689.983	107,6	1.843.432	107,2	1.846.551	108,0	49,9	50,1
2020.	1.820.021	49,3	1.374.310	74,6	445.711	24,1	75,5	24,5
2021.	2.591.293	142,4	1.720.054	125,2	871.239	195,5	66,4	33,6
2022.	3.869.235	151,8	2.096.472	131,6	1.772.763	185,5	54,1	45,9

¹¹ Извор: Трендови, II квартал, 2023, Републички завод за статистику.

Према статистичким подацима о туристичком промету у Србији за период јануар–август 2023. године¹², укупан број долазака туриста у РС износио је 2.789.922, при чему је остварен раст од 11,4% у односу на исти период 2022. године. У структури, учешће домаћих и страних туриста је готово изједначено, при чему су остварена 1.401.764 доласка домаћих туриста, што је на нивоу претходне године, али је за 24,8% повећано учешће страних туриста, односно 1.388.158 долазака. У истом периоду, остварено је 8.520.376 ноћења туриста (раст од 6,4% у односу на исти период 2022. године), од тога се за домаће туристе бележи 4.823.397 ноћења (мали пад од 0,8%), а за стране туристе 3.696.979 ноћења (раст од 17,6%).

Највећу туристичку активност има Регион Шумадије и Западне Србије са остварених 3.439.484 ноћења и 952.209 долазака, а затим Београдски регион са 2.192.479 ноћења и 877.238 долазака туриста.

Уколико ситуацију посматрамо по туристичким местима, онда су **најпосећенији градови** са око 3 милиона ноћења (или око 35% укупних ноћења), што је за око 11% више него у истом периоду 2022. године. У ову категорију места спадају Београд (2,2 милиона ноћења) и већи градови у Републици Србији (Нови Сад, Суботица, Ниш). Већину посетилаца Београда чинили су страни туристи (85,6%), а слична ситуација је забележена и у Новом Саду (страни туристи 70%) и Суботици (где је око 53,8% посетилаца било из иностранства).

Планински центри, друга по реду категорија места према броју туристичких ноћења, у првих осам месеци 2023. године остварили су 2.084.250 милиона ноћења (или 24,5% укупног броја ноћења), што је за 3,3% више него у истом периоду претходне године. Златибор је привукао највећи број туриста (757.840 ноћења), који су у највећем броју били из Републике Србије (77%). На Копаонику су остварена 457.524 ноћења туриста, од којих је такође већина била из Републике Србије (76%). Ове две планине су угостиле око 58,3% укупног броја туриста који су ноћили у планинским центрима.

У бањским местима у првих осам месеци 2023. године остварена су 1.928.474 ноћења, што је 1,4% више него у истом периоду претходне године. Туристи су већином били из Републике Србије (85%), а најпосећенија је била Врњачка Бања са 477.134 остварена ноћења. Затим следе Сокобања (462.210), Бања Врдник (147.484), Бања Ковиљача (119.267) и остале бање.

У готово свим туристичким местима остварен је изванредан раст броја ноћења у првих осам месеци 2023. године у односу на исти период 2022. године, а највише на Руднику (раст 524,5%), Гочу (раст 195,9%), у Селтерс бањи (189,1%), Буковичкој бањи (раст 158,4%) и Бечеју (раст 184,4%). Овакав раст посећености резултат је релативно мале посећености у базној години, али и система туристичких ваучера, који су значајно допринели расту туристичког промета.

Уколико посматрамо структуру смештајних капацитета по врстама објеката у којима су остварена ноћења, највећи број објеката функционише у Региону Шумадије и Западне Србије (10.631), затим у Региону Јужне и Источне Србије (6622), Региону Војводине (4167) и Београдском региону (2822). У свим деловима земље, доминантно учешће, са 90%, имају угоститељски објекти у домаћој радиности (соба, апартман), кућа и сеоско туристичко домаћинство, чија категоризација је у надлежности ЈЛС.¹³ Објекти типа хотел, гарни хотел, ботел, мотел, апарт хотел и сл. чине свега 1,8% укупних смештајних капацитета, док су остатак некатегорисани објекти. У Региону Шумадије и Западне Србије налази се 32,5% објеката хотелског типа, 29% у Београдском региону, 20% у Региону Јужне и Источне Србије и 18,5% у Региону Војводине.

12 Извор: <https://publikacije.stat.gov.rs/G2023/pdf/G20231251.pdf>.

13 Напомена: собе и апартмани дефинисани као посебни, самостални угоститељски објекти за смештај, у складу са Законом о угоститељству.

Овај константни раст у свим наведеним показатељима представља најбољу аргументацију за даља системска улагања, унапређење развоја туризма у Србији и стварање конкурентног амбијента на глобалном нивоу. Србија има потребну снагу за развој туризма – диверсификован и привлачан природни амбијент (термални извори, планине и нетакнута природа), гастрономију која је аутентична, богату културну баштину, а има и највећи град у региону са изграђеним имиџом дестинације за догађаје, забаву и конгресе, предивне руралне области, велики потенцијал за здравствени/бањски туризам. **У наредном периоду неопходно је радити на даљем унапређењу туристичке инфраструктуре и смештајних капацитета, али и успостављању управљања туристичким дестинацијама.**

5. ЛОКАЛНИ КАПАЦИТЕТИ ЗА ОБАВЉАЊЕ ПОСЛОВА У ОБЛАСТИ ПЛАНИРАЊА, РАЗВОЈА И ПРОМОЦИЈЕ ТУРИЗМА

Вршење надлежности у области развоја туризма и угоститељства, јединице локалне самоуправе спроводе преко општинских, односно градских управа, у оквиру којих се обављају нормативно-правни послови, као и развојно планирање и реализација инвестиција, док се промоција туризма, у складу са Законом о туризму, у највећем броју случајева врши преко локалних туристичких организација.

Развој туризма је битан сегмент економског развоја многих локалних самоуправа у Србији, и 53% анкетираних ЈЛС се изјаснило да је туризам стратешки приоритет дефинисан документом развојне политике, односно планом развоја ЈЛС. Међутим, свега 18% анкетираних ЈЛС има усвојен програм развоја туризма, 26% ЈЛС се изјаснило да је програм у фази израде, док 56% ЈЛС нема програм развоја туризма нити је започело активности на његовој изради. Општинска, односно градска администрација је у највећем проценту била носилац израде документа (90%), док су ЛТО биле носилац у 10% анкетираних ЈЛС. У највећем броју случајева је коришћена екстерна подршка за креирање документа, што указује на релативно слаб интерни капацитет за развојно планирање туризма. У односу на претходну анализу (из 2022. године)¹⁴, ситуација у делу планирања развоја туризма се није значајније изменила. Готово идентичан проценат ЈЛС (44%) има усвојен програм развоја туризма, у складу са Законом о туризму, или је он у фази израде, док је номинално 5 ЈЛС више урадило програм у односу на претходни период. Иако је СКГО израдила и промовисала Смернице за израду програма развоја туризма ЈЛС¹⁵, разлог за овакву ситуацију вероватно је низак кадровски капацитет и недовољан број запослених на пословима у вези са туризмом.

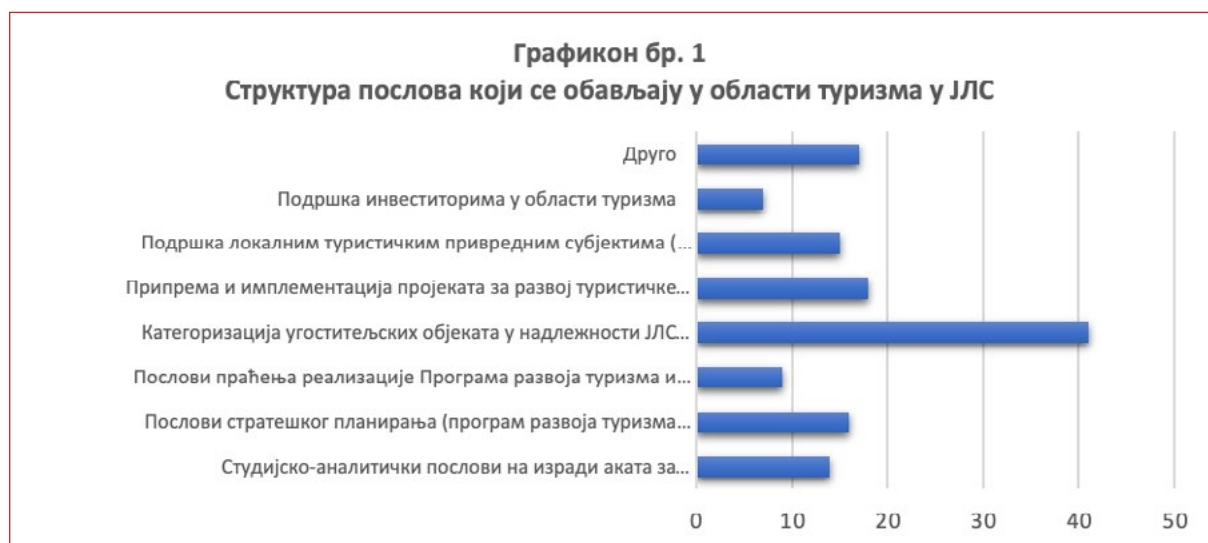
Наиме, **чак 30% испитаних јединица локалне самоуправе нема систематизоване послове развоја туризма или, уколико су послови систематизовани, нису попуњена радна места. Од ЈЛС у којима су ови послови предвиђени и радна места попуњена, у 74,5% је систематизовано само једно радно место, у оквиру ког се врло често обављају и други послови, док је само у 25,5% испитаних ЈЛС систематизовано 2 и/или више радних места.**

Запослени на пословима у вези са туризмом у највећем броју се баве пословима категорије смештаја у домаћој радиности, а знатно мање припремом и имплементацијом

14 http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/164/881/659/1648816593_Analiza%20nadlez%CC%8Cnosti%20-%20turizam%20-%2031032022.pdf.

15 http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/159/368/571/1593685718_Smernice%20za%20izradu%20planova%20razvoja%20JLS.pdf.

пројеката за развој туристичке инфраструктуре, као и пословима стратешког планирања и студијско-аналитичким пословима. На следећем графикону приказана је структура послова у области туризма које обављају запослени у општинским/градским управама.



Такође, у највећој мери, односно у 74% испитаних јединица локалне самоуправе које имају запослене на пословима у вези са туризмом они, у складу са систематизацијом радних места, обављају и друге послове, који често нису повезани са туризмом, као што су, на пример, послови из области заштите животне средине, пољопривреде и сл. У свега 16% испитаних ЈЛС у оквиру радних места на којима су систематизовани послови у вези са туризмом, запослени се искључиво баве пословима везаним за туризам. У ЈЛС у којима запослени обављају и послове из других области, у 30% ЈЛС запослени обављају послове из области туризма процентуално више од пола укупног радног времена. У 33% испитаних ЈЛС послови који се односе на туризам чине мање од 30% радног времена запослених. На следећем графикону дат је приказ процента укупног радног времена, на месечном нивоу, током којег запослени ангажовани на пословима који се односе само на туризам.



Из ових података произлази да је, иако већина јединица локалне самоуправе туризам кроз разне стратешке и развојне документе третира као свој развојни приоритет, у свакодневној пракси ситуација доста другачија и **организација посла је таква да се пословима у вези са туризмом у оквиру градских/општинских управа бави релативно мали број запослених, без обзира на степен развоја туризма на њиховој територији**. Према резултатима анкете, 29% испитаних ЈЛС сматра да би требало повећати број извршилаца на пословима развоја туризма у градским/општинским управама, 30% ЈЛС сматра да је потребно изменити и прецизирати описе послова који се односе на развој туризма, 10% ЈЛС мисли да би било добро успоставити место помоћника председника општине / градоначелника за развој туризма, који би координисао све активности у области туризма на нивоу ЈЛС, док свега у 17% испитаних ЈЛС мисле да су послови у области туризма добро организовани и да не треба ништа мењати. Разлог за такав налаз би требало пронаћи у чињеници да је Законом о локалној самоуправи у само једној реченици описана надлежност ЈЛС у области туризма: *Општина се брине својих органа сарађује о развоју и унапређењу туризма, занатлиштва, уједињености и привриве*¹⁶. Са друге стране, Закон о туризму („Службени гласник РС”, број 17/2019) у први план истиче локалне туристичке организације те детаљно описује њихову надлежност и функционисање, док су надлежности ЈЛС у области развоја туризма недовољно прецизиране и истакнуте. Тако се у члану 41. Закона детаљно прописује надлежност локалних организација за промоцију туризма, где се, између осталог, наводе и послови развоја туризма, подстицање реализације програма изградње туристичке инфраструктуре и уређења простора, послови израде, учешће у изради, као и реализацији домаћих и међународних пројеката из области туризма и сл. Са друге стране, Закон о туризму у члану 12. дефинише да јединица локалне самоуправе, у оквиру својих надлежности утврђених законом којим се уређује локална самоуправа и посебним законом, доноси програм развоја туризма у складу са Стратегијом. Такође, дефинише се надлежност у вршењу инспекцијског надзора и категоризацији смештаја у домаћој радиности. Из овог разлога, **послови развоја туризма су у пракси неретко „препуштени” локалним туристичким организацијама, које често имају већи број запослених од ЈЛС на пословима у вези са туризмом, али које, са друге стране, функцију развоја туризма не могу да обављају у пуном капацитету због Закона о јавној својини**¹⁷, **Закона о буџетском систему**¹⁸ и **Закона о планирању и изградњи**.

Највећи број запослених (око 48%) знање унапређује разменом искустава са другим ЈЛС, а затим едукацијом у организацији СКГО, ТОС-а и других. Скоро половина запослених (49%) едукује се више пута током године, али забрињава податак да у 23% испитаних ЈЛС запослени нису имали едукације односно нису присуствовали едукацијама из области туризма у последње три године. Најзаступљеније теме и области у којима су се запослени едуковали јесу:

- рад у Централном информационом систему еТуриста (СКГО);
- израда програма развоја туризма и развој туристичких производа (СКГО);
- примена Закона о угоститељству (СКГО);
- категоризација угоститељских објеката (СКГО);
- програми финансијске помоћи у области туризма;
- дигитални маркетинг у туризму.

16 Члан 20. став 1. тачка б) Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС”, бр. 129/2007-41, 83/2014-22 (др. закон), 101/2016-9 (др. закон), 47/2018-3, 111/2021-3 (др. закон)).

17 „Службени гласник РС”, бр. 72/2011-114, 88/2013-3, 105/2014-3, 104/2016-6 (др. закон), 108/2016-10, 113/2017-228, 95/2018-236, 153/2020-42.

18 „Службени гласник РС”, бр. 54/2009-3, 73/2010-3, 101/2010-239, 101/2011-260, 93/2012-175, 62/2013-3, 63/2013-3 (исправка), 108/2013-3, 142/2014-190, 68/2015-22 (др. закон), 103/2015-151, 99/2016-160, 113/2017-3, 95/2018-223, 31/2019-5, 72/2019-185, 149/2020-278, 118/2021-3, 118/2021-12 (др. закон), 138/2022-207, 92/2023-232.

ЗАКЉУЧАК

- Више од половине ЈЛС (53%) изјаснило се да је туризам стратешки приоритет дефинисан документом развојне политике.
- *Организација послова у анкетираним ЈЛС не одражава праву спремност и разумевање ЈЛС за спровођење развојне јавне политике у области туризма јер, према добијеним подацима, **30% испитаних ЈЛС нема систематизоване послове развоја туризма** у ЈЛС или, уколико су послови систематизовани, нису попуњена радна места, док је у 74,5% јединица локалне самоуправе систематизовано само једно радно место.*
- Запослени на пословима у вези са туризмом у ЈЛС у највећој мери се баве пословима категоризације смештаја у домаћој радиности, док се у свега 26% испитаних ЈЛС баве стратешким планирањем, односно у 14% ЈЛС реализацијом развојних пројеката у области туризма.
- Послови развоја туризма су у пракси неретко „препуштени“ локалним туристичким организацијама, које на пословима у вези са туризмом често имају већи број запослених од ЈЛС, али које, са друге стране, функцију развоја туризма не могу да обављају у пуном капацитету због Закона о јавној својини, Закона о буџетском систему и Закона о планирању и изградњи, тако да се не може рећи да је управљање развојем туризма на локалном нивоу успостављено на најадекватнији начин.

5.1. Однос између носилаца развоја туризма на локалном нивоу

Развојем туризма баве се многе институције и привредни субјекти на различитим нивоима. Међутим, немају сви подједнак значај, али ни законска овлашћења да се баве свим пословима везаним за развој туризма.

Анкетиране ЈЛС као најзначајније актере у области развоја туризма препознају локалне туристичке организације и општинске/градске управе, а у значајно мањем броју регионалне развојне агенције, струковна удружења, управљаче заштићеним природним добрима и др.

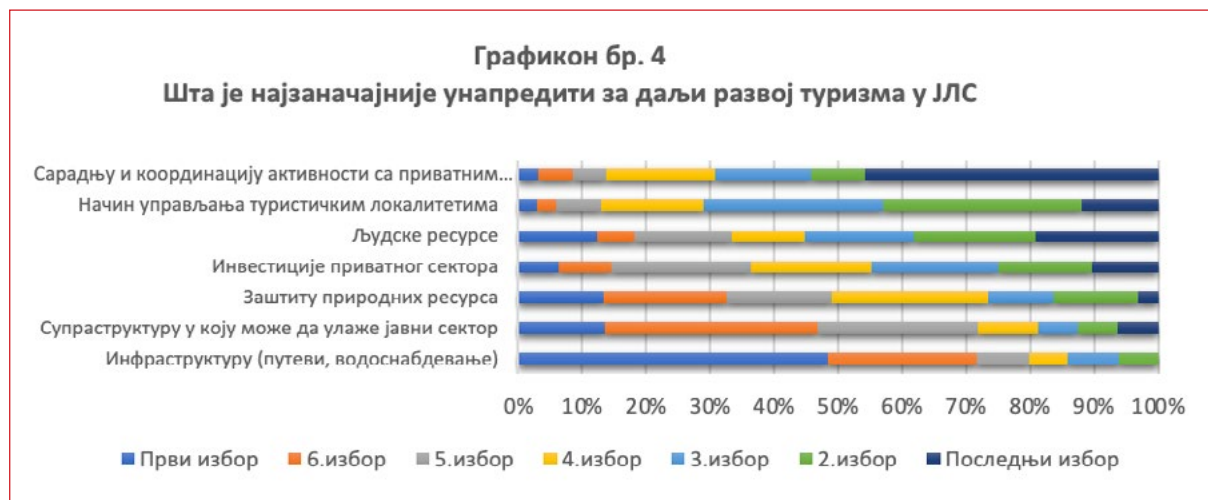


На питање да ли су јасно подељене надлежности између актера на локалу, 72% испитаних ЈЛС је одговорило да јесу, док 28% сматра да надлежности нису прецизно дефинисане. У складу са актима ЈЛС и капацитетима самих институција на локалу, **70% испитаних**

јединица локалне самоуправе не препознаје своју улогу и сматра да је локална туристичка организација најзначајнија институција у погледу активности и доприноса развоју туризма на њиховој територији. Свега 20% препознаје значај и улогу самих ЈЛС за развој туризма, док 10% сматра да је то неко други. Образложење за овакав одговор се налази у капацитетима саме ЈЛС, односно недостатку капацитета. Такође, због чињенице да су ЛТО једине институције на локалном нивоу чији опис послова је детаљно дат у Закону о туризму, оне се по аутоматизму препознају као управљачи развојем туризма, иако *de jure* то нису, јер им други прописи, пре свега Закон о локалној самоуправи, Закон о јавној својини¹⁹, Закон о планирању и изградњи²⁰ и Закон о буџетском систему²¹ онемогућавају да то заиста и буду, у смислу планирања развоја и имплементације пројеката развоја туристичке инфраструктуре, већ би то требало да буду директно ЈЛС.

Управо из тог разлога неопходна је адекватна сарадња и координација активности између ова два носиоца развоја туризма на локалном нивоу. Према спроведеној анкети, 54% ЈЛС сматра да постоји добра сарадња и координација послова са ЛТО, док остатак сматра да је сарадњу потребно унапредити, а 7% испитаних се изјаснило да није потребна никаква сарадња, јер свако има свој делокруг посла.

Највећи број пројеката који доприносе развоју туризма на локалу реализовале су локалне туристичке организације и општинске/градске управе, при чему се инфраструктурним пројектима баве јединице локалне самоуправе, а локалне туристичке организације се баве организацијом разних манифестација и других *soft* пројеката, као што је организација едукације запослених у туризму и сл. На основу дубинских интервјуа дошло се до интересантног закључка да и за већину локалних манифестација локалне туристичке организације нису главни организатори, већ суорганизатори, који у реализацији манифестација учествују само са промотивним активностима.



На питање да по приоритету поређају шта је најзначајније за даљи развој туризма у јединици локалне самоуправе, испитане ЈЛС су у највећем проценту (47,5%) одговарале

19 „Службени гласник РС”, бр. 72/2011, 88/2013, 105/2014, 104/2016 – др. закон, 108/2016, 113/2017, 95/2018, 153/2020.

20 „Службени гласник РС”, бр. 72/2009-105, 81/2009-76 (исправка), 64/2010-66 (УС), 24/2011-3, 121/2012-14, 42/2013-37 (УС), 50/2013-23 (УС), 98/2013-258 (УС), 132/2014-3, 145/2014-72, 83/2018-18, 31/2019-9, 37/2019-3 (др. закон), 9/2020-3, 52/2021-22, 62/2023-10.

21 „Службени гласник РС”, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 – испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015 – др. закон, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019, 149/2020, 118/2021, 138/2022, 118/2021 – др. закон и 92/2023.

да је потребно унапредити инфраструктуру (путеве, водоснабдевање, и сл.), затим супраструктуру (спортски садржаји, рекреативни садржаји, културни садржаји), у коју може да улаже јавни сектор (32,8%), заштиту животне средине ради одрживог туризма (19,7%) и развој људских ресурса (13,1%).

Анкетиране ЈЛС су додатно истакле да су за даљи развој туризма веома важни и успостављање посебног радног места за ове послове у оквиру канцеларија за локални економски развој, затим ефикасно решавање имовинско-правних питања и виши ниво субвенција за неразвијенија подручја.

Туристичким локалитетима, према спроведеној анкети, углавном управљају локалне туристичке организације (35%), затим установе културе (26%), Завод за заштиту природе РС и Завод за заштиту споменика културе РС (22%), као и републичка јавна предузећа, која су најчешће и управљачи заштићеним природним добрима – ЈП „Србијашуме”, ЈП „Србијаводе” и сл.

На питање да ли су активности и капацитети постојећих институција на локалу довољни за даљи развој туристичке понуде, 64% испитаних ЈЛС је одговорило да нису и да их је потребно значајно унапредити.

За развој туризма свакако је веома важна и сарадња са приватним сектором, јер управо се услуге смештаја, угоститељства, транспорта, организације путовања и др. реализују у приватном сектору. Нажалост, анкетиране ЈЛС су у највећој мери одговориле да сарадња са приватним сектором уопште не постоји (26%) или, ако и постоји, да је она спорадична и неформална (25%). Приватни сектор се углавном консултује приликом израде стратешких докумената – плана развоја ЈЛС и програма развоја туризма. У свега 3% анкетираних ЈЛС постоји формирано саветодавно тело за развој туризма у коме учествује и приватни сектор. Из овог разлога се 66% анкетираних ЈЛС изјаснило да је потребно успоставити формалну сарадњу са приватним сектором, која, на пример, може бити успостављена кроз **формирање савета за развој туризма**, загарантовано учешће бар једног представника приватног сектора у управном одбору ЛТО (на предлог струковних удружења и/или објективних критеријума), док је 24% ЈЛС изјавило да је довољна и неформална сарадња кроз редовне састанке са приватним сектором.

Туристичка дестинација представља одређени простор који, захваљујући својим природним, културним и другим антропогеним садржајима, привлачи туристе и обезбеђује место за њихов боравак, невезано за административне границе. У складу са тим, али и Стратегијом развоја туризма Републике Србије, Србија има више дефинисаних приоритетних туристичких дестинација које се простиру на територији више ЈЛС, као што су нпр. туристичка регија Западна Србија, Стара планина, Подунавље и сл. Адекватан развој ових дестинација подразумева сарадњу ЈЛС чију територију обухватају и успостављање механизма за управљање, односно дестинацијских менаџмент организација²². Међутим, осим формално основане РТО регије Западна Србија и Регионалне туристичке организације Санџака и Туристичке организације регије Копаоник, које функционишу као туристичке организације за промоцију туризма²³, сарадња јединица локалне самоуправе у овом погледу није на нивоу на коме би требало да буде. Међуопштинска сарадња²⁴ углавном је успостављена у области промоције, код реализације заједничких промотивних активности (39%) и реализације заједничких пројеката (26%), али се овај вид сарадње

22 Дестинацијска менаџмент организација (ДМО) јесте привредно друштво или друго правно лице основано ради управљања туристичком дестинацијом (планирање, организовање, маркетинг и вођење), чији оснивачи могу да буду из јавног и приватног сектора (члан 3. Закона о туризму).

23 Напомена: основане у складу са Законом о туризму.

24 Напомена: Сарадња ЈЛС у области туризма није успостављена у складу са Законом о локалној самоуправи, већ је углавном успостављена на уговорној основи за реализацију одређених пројеката.

завршетком пројекта и екстерног финансирања окончава. Из овог разлога, носиоци регионалних пројеката у области туризма су углавном регионалне развојне агенције. У складу са таквом ситуацијом, евидентно је да **још увек не можемо рећи да постоје успешни примери успостављеног дестинацијског управљања.**

Као разлоге за то анкетирани јединице локалне самоуправе наводе, пре свега, **недовољну информисаност доносилаца одлука о могућностима сарадње са другим ЈЛС (28%), непостојање још увек добрих примера у овој области (28%) и недовољне капацитете како би ЈЛС самостално успоставиле сарадњу и удруживање у области туризма (26%).**

Значајан број анкетираних ЈЛС (30%) сматра да би за даљи развој туристичке дестинације и/или развој туризма на њиховој територији било корисно успоставити посебан организациони облик за управљање дестинацијом (ДМО), а 20% је изјавило да је то већ у плану, што укупно чини 50% анкетираних ЈЛС. Са друге стране, око 47% испитаних сматра да је још увек рано и да ниво развоја туризма у њиховим ЈЛС не захтева успостављање посебног организационог облика за управљање дестинацијом, као и да је неопходно извршити анализу потреба пре него што се предузму кораци у том правцу, али и да је законска регулатива још увек недовољно прецизна у том делу, иако је то светски тренд. Наиме, Закон о туризму само у члану 3. дефинише појмове дестинацијске менаџмент компаније и дестинацијске менаџмент организације и надаље их уопште не разрађује у смислу начина оснивања и функционисања.

Такође, готово половина анкетираних ЈЛС (51%) сматра да нема довољно капацитета да самостално успостави управљање дестинацијом и да би им била потребна екстерна подршка, док се 39% ЈЛС изјаснило да поседује капацитете за успостављање ДМО.

Области у којима је потребно унапређивати капацитете запослених су бројне, а представници анкетираних ЈЛС су се изјаснили да је потребно додатно унапредити знања из области планирања развоја туризма, развоја туристичких производа, развоја људских ресурса, концепта одрживог туризма, брендирања дестинација и туристичких производа и др.

Преглед потребних едукација дат је на наредном графикону:



ЗАКЉУЧАК

- Анкетиране ЈЛС као најзначајније актере у области развоја туризма препознају локалне туристичке организације, а затим и општинске/градске управе.
- Седамдесет одсто испитаних јединица локалне самоуправе не препознаје своју улогу и сматра да је локална туристичка организација најзначајнија институција на локалном нивоу кад је реч о активностима и доприносу развоју туризма на њиховој територији. Зато се врло често у пракси, на локалном нивоу, замењују стварне улоге и надлежности ових најзначајнијих актера из јавног сектора у туризму.
- У складу са законским оквиром, ЈЛС би требало да се баве управљањем развојем туризма (стратешко планирање, инвестиције у туризму и сл.), док би ЛТО, у складу са Законом о туризму, превасходно требало да се баве промотивним активностима и координисањем активности и сарадње између привредних и других субјеката у туризму, као и подстицањем реализације програма изградње туристичке инфраструктуре и уређења простора.
- Сарадња са приватним сектором, која треба да представља срж понуде сваке туристичке дестинације, готово да уопште не постоји (у 26% ЈЛС) или, ако и постоји, она је спорадична и неформална (25%).
- У складу са Стратегијом развоја туризма Републике Србије, Србија има више дефинисаних приоритетних туристичких дестинација које се простиру на територији више ЈЛС; међутим, сарадња ЈЛС у области туризма није уопште успостављена или није на нивоу на коме би требало да буде.
- Осим формално основаних РТО регије Западна Србија, Регионалне туристичке организације Санџака и Туристичке организација регије Копоник, које суштински нису водеће институције на својим дестинацијама, сарадња јединица локалне самоуправе у области туризма готово да и не постоји.
- За јачање капацитета ЈЛС у оквиру надлежности за развој туризма (планирање развоја туризма, мониторинг и евалуација програма развоја туризма, припрема и имплементација инфраструктурних пројеката), с обзиром на тренутну ситуацију, ЈЛС могу да успоставе међуопштинску сарадњу у складу са Законом о локалној самоуправи.
- За даљи развој туристичке дестинације и/или развој туризма на територији јединице локалне самоуправе, 30% испитаних јединица локалне самоуправе сматра да би било корисно успоставити посебан организациони облик за управљање дестинацијом (ДМО), а 20% ЈЛС је изјавило да је то већ у плану, што укупно чини 50% анкетираних ЈЛС.
- Разлоге за успостављање сарадње ЈЛС виде у недовољној информисаности доносилаца одлука о могућностима сарадње са другим ЈЛС (28%), непостојању више добрих примера у овој области (28%) и недовољним капацитетима да ЈЛС самостално успоставе сарадњу и удруживање у области туризма (26%).
- Иако је дестинацијски приступ у управљању туризмом и развоју туризма светски тренд, законска регулатива у Србији је још увек недовољно прецизна у том делу. Наиме, Закон о туризму само у члану 3. дефинише појмове дестинацијске менаџмент компаније и дестинацијске менаџмент организације и надаље их уопште не разрађује у смислу начина оснивања и функционисања, што би свакако било пожељно да се уради у наредном периоду.

5.2. Финансирање развоја туризма на локалном нивоу

Развој туризма се из буџета јединица локалне самоуправе финансира у оквиру Програма 4 – *Развој туризма*. Сврха овог програма је унапређење туристичке понуде, а предвиђено је финансирање кроз две пројектне активности: 1502-0001 *Управљање развојем туризма* и 1502-0002 *Промоција туристичке понуде*.

Циљеви финансирања развоја туризма из буџета ЈЛС, који се најчешће наводе јер су понуђени кроз предефинисане обрасце СКГО²⁵, јесу: повећање прихода од туризма и повећање смештајних капацитета у оквиру туристичке понуде. Индикатори за мерење постигнућа првог циља јесу: проценат повећања броја ноћења, проценат повећања укупног броја гостију и пораст прихода од боравишне таксе. Индикатори за мерење постигнућа другог циља јесу: проценат пораста регистрованих пружалаца услуга ноћења у граду/општини и број новорегистрованих кревета. Вредност ових индикатора се мери и приказује за период од три до пет година, како би се сагледали ефекти издвајања из буџета, односно временски трендови унапређења или опадања развоја туризма.

Сама чињеница да је развој туризма посебан програм у оквиру Анекса 5 – *Униформни програми и програмске активности јединица локалне самоуправе*²⁶, говори у прилог томе да га већина јединица локалне самоуправе препознаје као стратешки приоритет.

Нажалост, финансијска издвајања за развој туризма у већини јединица локалне самоуправе не одсликавају такав став, иако је туризам у локалним развојним документима назначен као приоритет и развојни потенцијал код већине ЈЛС. Наиме, у 38% анкетираних ЈЛС издвајања за развој туризма су до 1% укупног буџета јединица локалне самоуправе, што отприлике покрива плате запослених у ЛТО и неке минималне активности. У 34% ЈЛС издвајања за туризам су до 3% буџета ЈЛС, а у 20% анкетираних ЈЛС издвајања износе до 5% укупног буџета за ЈЛС. У само 7% анкетираних ЈЛС издвајања су већа од 5% буџета ЈЛС. На наредном графикону приказано је процентуално издвајање за развој туризма:



Скоро све јединице локалне самоуправе кроз Програм 4 – *Развој туризма*, исказују само расходе везане за рад локалне туристичке организације. Кроз Програмску активност 1502-0001 – *Управљање развојем туризма*, требало би да се планирају трошкови везани за организовано управљање развојем туризма на територији јединице локалне

25 Извор: <http://www.skgo.org/strane/225>.

26 Извор: <https://www.mfin.gov.rs/dokumenti2/uniformni-programi-i-programske-aktivnosti-jedinica-lokalne-samouprave>.

самоуправе, односно, у складу са предефинисаним обрасцима СКГО, трошкови неопходни за постизање циља „Повећање квалитетна туристичке понуде и услуге”. Иако предефинисани програмски обрасци за припрему локалних буџета нису обавезујући, највећи број локалних самоуправа их користи, са дефинисаним индикаторима за:

- број уређених и на адекватан начин обележених (туристичка сигнализација) туристичких локалитета у граду/општини у односу на укупан број локалитета;
- проценат реализације програма развоја туризма града/општине у односу на годишњи план.

У пракси, у оквиру ове програмске активности најчешће се исказују трошкови локалне туристичке организације и то: расходи за запослене, текући расходи за рад установе и одређене услуге по уговору и специјализоване услуге за управљање туристичким локалитетима и организацију различитих манифестација. Директни буџетски корисници, односно општинске и градске управе најчешће кроз ову програмску активност не исказују своје трошкове, иако их имају при обављању послова планирања развоја туризма и реализацији разних активности на одржавању објеката чији је, у складу са Законом о јавној својини, власник ЈЛС у функцији развоја туризма. Такође, изградња нових објеката, као и значајнија капитална улагања у реконструкцију објеката који су у функцији туризма, углавном се приказују као пројекти у оквиру одлуке о буџету и носиоци су општинске/градске управе. Из ових разлога, не може се рећи да су средства која се издвајају за туризам једина исказана кроз Програм 4 – *Развој туризма*.

Иако је проценат реализације програма развоја туризма града/општине, у односу на годишњи план, индикатор којим се мери повећање квалитета и развој туристичке понуде, **у највећем броју јединица локалне самоуправе пројекти предвиђени програмом развоја туризма се не планирају за финансирање адекватном, односно предвиђеном динамиком.** У чак 78,7% ЈЛС пројекти и активности предвиђени акционим планом програма развоја туризма за 2023. су мање од 10% укључени у буџет ЈЛС за 2023. годину, при чему се у веома малом проценту планирају за финансирање из сопствених прихода, већ се најчешће планирају за реализацију из екстерних извора, и то из извора 06 – *Донације од међународних организација* или извора 07 – *Трансфери од других нивоа власти*. С обзиром на ове податке, долази се до закључка да је и планирање развоја туризма потребно сагледати знатно реалније пошто су програми развоја туризма врло често преамбициозни и нереални у смислу обима активности и временских рокова, те је једна од препорука израда средњорочног плана ЈЛС, који би требало да направи реалнију везу са програмским буџетом.

На следећем графикону приказан је проценат планираних пројеката из буџета ЈЛС предвиђених акционим планом програма развоја туризма за 2023. годину:



Циљ програмске активности 1502-0002 – *Промоција туристичке понуде* се односи на адекватну промоцију туристичке понуде града/општине на циљним тржиштима. Индикатори којима се најчешће мери да ли је циљ постигнут јесу:

- број догађаја који промовишу туристичку понуду града/општине у земљи и/или иностранству на којима учествује ТО града/општине;
- број дистрибуираног пропагандног материјала;
- број одржаних промотивних акција са партнерским организацијама.

У оквиру ове програмске активности предвиђају се трошкови израде промотивног материјала, наступа на сајмовима и трошкови промотивних акција за манифестације у којима су локалне туристичке организације организатори управо у делу промоције одређених манифестација.

Приходи за финансирање развоја туризма обезбеђују се из више извора, између осталог, остварују се наплатом боравишне таксе, која је наменски приход. У складу са Законом о финансирању локалне самоуправе, боравишна такса представља изворни приход јединице локалне самоуправе. Овим законом прописано је да се боравишна такса уводи актом скупштине јединице локалне самоуправе, у складу са законом којим се уређује област туризма, односно ова област уређена је Законом о угоститељству („Службени гласник РС”, број 17/2019-34).

Боравишну таксу плаћа корисник услуге смештаја који изван свог места пребивалишта користи услугу смештаја у угоститељском објекту за смештај, за коришћење комуналне, саобраћајне и туристичке инфраструктуре и супраструктуре на подручју јединице локалне самоуправе, осим у објектима домаће радиности и сеоском туристичком домаћинству, где је порески обвезник пружалац услуге смештаја, односно физичко лице које таксу плаћа у утврђеном годишњем износу на прописани начин.

У складу са Законом о угоститељству, висину боравишне таксе утврђује јединица локалне самоуправе у зависности од категорије туристичког места или у различитој висини по деловима општине, односно града у зависности од изграђености комуналне, саобраћајне и туристичке инфраструктуре. Ако се објекат за смештај не налази на територији туристичког места, јединица локалне самоуправе утврдиће висину боравишне таксе за најнижу категорију туристичког места.

С обзиром на веома мали број категорисаних туристичких места (23 ЈЛС у октобру 2023. године), највећи број јединица локалне самоуправе висину боравишне таксе наплаћује за најнижу категорију туристичког места, а у складу са Уредбом о највишем и најнижем износу боравишне таксе²⁷, која је задњи пут измењена 2014. године, и Уредбом о условима и начину утврђивања висине годишњег износа боравишне таксе за физичко лице које пружа угоститељске услуге смештаја у објектима домаће радиности и сеоском туристичком домаћинству, као и начин и рокови плаћања²⁸.

Висина наплаћене боравишне таксе у 63% анкетираних јединица локалне самоуправе износи мање од 1.000.000,00 РСД, а постоји и пар општина које нису имале приход од наплате боравишне таксе у претходној години. У 22% анкетираних јединица локалне самоуправе наплаћени износ боравишне таксе износи до 10.000.000,00 РСД. Већи износ наплаћене боравишне таксе углавном је у јединицама локалне самоуправе које су категорисане као туристичка места и/или имају већу туристичку посећеност.

Иако наменски приход, **наплаћена боравишна такса у највећем броју ЈЛС не покрива све трошкове развоја туризма на нивоу ЈЛС.** У свега 6,5% анкетираних ЈЛС износ

27 <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2013/44/1/reg>.

28 <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2019/47/1>.

наплаћене боравишне таксе покрива у потпуности трошкове развоја туризма, док у 77% анкетираних ЈЛС покрива највише до 10% трошкова, **што значи да се развој туризма финансира из других прихода**. Преглед учешћа износа боравишне таксе у трошковима финансирања развоја туризма дат је на наредном графикаону:



ЈЛС које на свом подручју имају проглашено подручје бање, у складу са Законом о бањама („Службени гласник РС”, бр. 80/1992, 67/1993 – др. закон, 95/2018 – др. закон) и Законом о накнадама за коришћење јавних добара („Службени гласник РС”, бр. 95/2018, 49/2019 и 92/2023), наплаћују накнаду за коришћење природног лековитог фактора (ПЛФ). Већина ЈЛС доскоро није наплаћивала ову накнаду, јер је законским оквиром било предвиђено да висину накнаде утврђује Народна скупштина РС, а касније је Законом о накнадама за коришћење јавних добара била утврђена симболична накнада. Последњом изменом Закона о накнадама за коришћење јавних добара из октобра 2023. године прописан је максимални износ од 100 РСД по m^3 , док актом скупштине јединице локалне самоуправе самостално утврђују висину накнаде за своју територију. Овим законом прописано је да накнаду за природни лековити фактор плаћају субјекти који користе природни лековити фактор у бањи у сврху превенције, лечења и рехабилитације (бањске здравствене услуге), као и у оквиру обављања угоститељске делатности у смислу закона који уређује туризам, осим лица коме природни лековити фактор испоручује путем својих водних објеката и система носилац експлоатације који је истовремено и носилац одобрења за експлоатацију геотермалних ресурса. Међутим, јединице локалне самоуправе се у пракси суочавају са низом проблема у наплати накнаде за коришћење ПЛФ и за бањске здравствене услуге, а још више за угоститељске објекте којима се ова накнада и не наплаћује, иако Закон то предвиђа. Из свега наведеног произлази да наменски приход који, према Закону о бањама, треба да служи за очување и унапређење бања и управљање бањама, јединице локалне самоуправе тешко наплаћују. Практика и процедуре у наплати се разликују, а кад јединица локалне самоуправе и наплати ову накнаду, износ је симболичан.

Законом о туризму²⁹ предвиђено је да **локалне туристичке организације средства за рад обезбеђују из: буџета Републике Србије, буџета аутономне покрајине, буџета јединица локалне самоуправе, донација, прилога, спонзорстава и других извора, у складу са Законом**. Актуелним законом укинута је могућност да туристичке организације приходе остварују на основу обављања делатности, како је то било предвиђено

29 Члан 32. Закона о туризму.

претходним законским решењима. Међутим, и поред тога, многе локалне туристичке организације остварују приходе од посредовања у домаћој радиности, продајом сувенира и слично. Укупно 49% анкетираних јединица локалне самоуправе се изјаснило да локалне туристичке организације на њиховој територији остварују сопствене приходе, и то најчешће продајом сувенира (41%), продајом улазница посетиоцима туристичких локалитета и/или манифестација (20%), посредовањем у издавању смештаја у домаћој радиности (16%), а поједине се баве и угоститељским услугама. То је приказано на следећем графикону:



Такође, и у складу са Законом о буџетском систему, као и упутством за припрему локалних буџета, које сваке године доноси министар финансија, позивају се ЈЛС на ревидирање основаности и оправданости постојања рачуна за сопствене приходе индиректних буџетских корисника, односно у овом случају ЛТО. С тим у вези, већина јединица локалне самоуправе је наложила гашење рачуна за сопствене приходе ЛТО, које сада сопствене приходе уплаћују директно у буџет ЈЛС преко уплатних рачуна. Међутим анкета показује да у 26% анкетираних ЈЛС и даље послују ЛТО које сопствене приходе не уплаћују у буџет општине/града.

ЗАКЉУЧАК

- Издвајања ЈЛС за финансирање развоја туризма и туристичке промоције су прилично скромна и у највећем броју ЈЛС износе између 1% и 3% буџета ЈЛС.
- Наменски приходи за финансирање развоја туризма остварују се наплатом боравишне таксе и накнаде за коришћење природног лековитог фактора (ПЛФ) за бањска подручја.
- Наплаћена боравишна такса у највећем броју ЈЛС не покрива све трошкове развоја и промоције туризма на нивоу ЈЛС. У свега 6,5% анкетираних ЈЛС износ наплаћене боравишне таксе покрива у потпуности ове трошкове.
- Још мањи износ прихода остварује се од накнаде за ПЛФ, тако да финансирање развоја туризма јединице локалне самоуправе морају да обезбеде из других извора.
- Развојни пројекти се у веома малом проценту планирају за финансирање из сопствених прихода, већ се најчешће планирају за реализацију из екстерних извора (трансфери од других нивоа власти и финансирање од међународних организација).
- У највећем броју ЈЛС пројекти предвиђени програмом развоја туризма се у буџетима ЈЛС не планирају за финансирање адекватном динамиком која је предвиђена програмом.
- Програми развоја туризма су веома често преамбициозни и нереални, па би планирање развоја туризма требало свести у реалне оквире. Средњорочни план ЈЛС би требало да направи реалнију везу између програма развоја туризма и буџета ЈЛС.
- Законом о туризму није предвиђено да ЛТО могу да остварују сопствене приходе, иако су им остале надлежности које то омогућавају (посредовање у домаћој радиности, послови у вези са обављањем привредне делатности и сл.). Иако финансијски прописи налажу преиспитивање оправданости и гашење рачуна за сопствене приходе индиректних буџетских корисника, у пракси, многе ЛТО остварују сопствене приходе, које најчешће уплаћују у буџет ЈЛС.
- Иако категоризација туристичког места доноси повећање износа боравишне таксе, веома је мали број категорисаних туристичких места (23 ЈЛС у октобру 2023).

6. ТУРИСТИЧКЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ ЗА ПРОМОЦИЈУ ТУРИЗМА

6.1. Оснивање и надлежности ЛТО

Туристичке организације за промоцију туризма, према Закону о туризму („Службени гласник РС”, број 17/2019), представљају главну оперативну структуру у промоцији туризма општине, регије, покрајине и целе Србије.

Туристичка организација јединице локалне самоуправе обавља послове: промоције и развоја туризма јединице локалне самоуправе, координирања активности и сарадње између привредних и других субјеката у туризму који непосредно и посредно делују на унапређење развоја и промоције туризма и на програмима едукације и усавршавања вештина запослених у туризму, доношења годишњег програма рада и плана промотивних активности у складу са стратегијским маркетинг планом, плановима и програмима ТОС-а, обезбеђивања и унапређивања информативно-пропагандног материјала којим се промовишу туристичке вредности јединице локалне самоуправе (штампане публикације, аудио и видео промотивни материјал, онлајн средства промоције – интернет презентација, друштвене мреже и пратеће дигиталне активности, сувенири итд.), прикупљања и објављивања информација о целокупној туристичкој понуди на својој територији, као и друге послове од значаја за промоцију туризма, организовања и учешћа у организацији туристичких, научних, стручних, спортских, културних и других скупова и манифестација, организовања туристичко-информативних центара (за прихват туриста, пружање бесплатних информација туристима, прикупљање података за потребе информисања туриста, упознавање туриста са квалитетом туристичке понуде, упознавање надлежних органа са притужбама туриста и др.), управљача туристичког простора, посредовања у пружању услуга у домаћој радиности и сеоском туристичком домаћинству, подстицања реализације програма изградње туристичке инфраструктуре и уређења простора, израде, учешћа у изради, као и реализације домаћих и међународних пројеката из области туризма, припреме и прикупљања података, састављање упитника, анализа и других информација, у вези са обављањем привредне делатности, као и друге активности у складу са законом, оснивачким актом и статутом.³⁰

Јединица локалне самоуправе за обављање наведених послова, у складу са Законом о туризму, може основати јавну службу или их може поверити другом правном лицу, тј. послове може обављати постојећа јавна служба или привредно друштво, односно правно лице које је основано за обављање делатности у области туризма³¹.

³⁰ Члан 41. Закона о туризму („Службени гласник РС”, број 17/2019).

³¹ Извор: Закон о туризму.

Иако члан 43. став 2. Закона о туризму предвиђа да Влада ближе уређује услове и критеријуме за оснивање туристичке организације јединице локалне самоуправе, као и услове под којима се ови послови могу поверити другом правном лицу, то до данас није ближе уређено. Према подацима Туристичке организације Србије, у Републици Србији је основано 140 локалних туристичких организација (ЛТО), рачунајући и ЛТО на подручју АП Косово и Метохија³².



На основу ових података можемо закључити да **чак 80% јединица локалне самоуправе од укупног броја јединица локалне самоуправе (174 ЈЛС) има основану локалну туристичку организацију**, без обзира на чињеницу да ли је тој општини или граду развој туризма стратешки приоритет или туризам уопште није у фокусу свеукупног локалног економског развоја. Велики број основаних ЛТО, неvezано за степен развоја туризма и потенцијал за развој туристичке понуде, могао би се образложити чињеницом да је значајан део ЈЛС искористио законску могућност оснивања туристичке организације и ангажовања кадрова на пословима туристичке промоције. Спроведеним истраживањем обухваћено је 52% ЛТО од укупног броја које функционишу на територији Републике Србије. Већина постојећих локалних туристичких организација, **односно 93%, регистрована је код надлежних привредних судова као јавна служба – установа**, док су остале регистроване као јавно предузеће или друштво са ограниченом одговорношћу. Око 4% анкетираних ЈЛС нема локалну туристичку организацију, док 2 анкетираних јединице локалне самоуправе на свом подручју имају јавну службу која се бави и другим пословима осим оних дефинисаних чланом 41. Закона о туризму.

Закон такође дефинише да сви нивои туристичких организација, послују у складу са прописима којима се уређују јавне службе³³, док се на запослене, кад је реч о правима, обавезама и одговорностима, примењују прописи којима се уређује област запослених у јавним службама³⁴.

32 <https://www.serbia.travel/sr/korisne-informacije/turisticke-organizacije>.

33 Закон о јавним службама („Службени гласник РС”, бр. 42/1991, 71/1994, 79/2005 – испр. др. закона, 83/2005 – испр. др. закона и 83/2014 – др. закон).

34 Уредба о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама („Службени гласник РС”, бр. 44/2001, 15/2002 – др. уредба*, 30/2002, 32/2002 – испр., 69/2002, 78/2002, 61/2003, 121/2003, 130/2003, 67/2004, 120/2004, 5/2005, 26/2005, 81/2005, 105/2005, 109/2005, 27/2006, 32/2006, 58/2006, 82/2006, 106/2006, 10/2007, 40/2007, 60/2007, 91/2007, 106/2007, 7/2008, 9/2008, 24/2008, 26/2008, 31/2008, 44/2008, 54/2008, 108/2008, 113/2008, 79/2009, 25/2010, 91/2010, 20/2011, 65/2011, 100/2011, 11/2012, 124/2012, 8/2013, 4/2014, 58/2014, 113/2017 – др. закон и 95/2018 – др. закон, 86/2019 – др. закон, 157/2020 – др. закон, 19/2021, 48/2021, 123/2021 – др. закон, 73/2023 и 83/2023) и Закон о запосленима у јавним службама („Службени гласник РС”, бр. 113/2017, 95/2018, 86/2019, 157/2020 и 123/2021, у потпуној примени од 1. јануара 2025).

На основу спроведене анализе може се закључити да се све локалне туристичке организације баве промотивним активностима, због чега су и основане, а 93% ЛТО и организацијом разних забавних и спортских манифестација, из чега произлази да су ово две основне делатности којима се баве локалне туристичке организације у Србији.



Анкета је показала да се 83,5% ЛТО бави и **планирањем и развојем туризма** на територији јединице локалне самоуправе. Међутим, детаљнијом анализом утврђено је да овај податак не говори о развоју и планирању туризма у правом смислу, већ локалне туристичке организације углавном учествују као носиоци или партнери ЈЛС на реализацији повремених пројеката у области у којој делују, а не као један од главних носилаца развоја, коме је то приоритетна делатност. Наведене активности се спроводе у зависности од локалних околности, углавном од капацитета и потреба оснивача (ЈЛС), који им те послове у изузетним приликама поверава.

Поред промотивних активности, веома битна функција ЛТО јесте **прикупљање и обједињавање података о туристичкој понуди ЈЛС и информисање туриста**, које се у највећем обиму обавља у туристичко-информативним центрима (ТИЦ). У њима се, у складу са Законом, обављају послови прихвата и упознавања туриста са квалитетом туристичке понуде, пружају бесплатне информације о локалитетима и знаменитостима дестинације, прикупљају подаци за потребе информисања туриста, али и прослеђују релевантне информације надлежним органима о притужбама туриста. Према спроведеној анкети, 63% ЈЛС има туристичко-информативни центар – један или више. Међутим, **37% анкетираних ЛТО се изјаснило да нема организован ТИЦ**, иако је то прво место које посете туристи на свакој туристичкој дестинацији.

ЗАКЉУЧАК

- ЛТО се оснивају у складу са Законом о туризму и Законом о јавним службама ради обављања дефинисаних делатности и ради остваривања јавног интереса у области туризма.
- Влада РС до сада није ближе утврдила услове и критеријуме за оснивање туристичке организације јединице локалне самоуправе, као ни услове под којима се ови послови могу поверити другом правном лицу, иако је то предвиђено чланом 43. Закона о туризму.
- У Србији постоји 140 локалних туристичких организација, тј. око 80% ЈЛС има основану ЛТО.
- Оснивање ЛТО се не заснива на принципима оправданости и потреба уз узимање у обзир степена развоја туризма и потенцијала за развој туристичке понуде.
- Промоција и организовање и/или учешће у организацији забавних, спортских и др. манифестација представљају две основне надлежности ЛТО, од укупно 13 прописаних законом.
- Туристичко-информативни центри нису организовани у 37% ЛТО, упркос чињеници да они представљају прву контактну тачку туриста са туристичком дестинацијом.

6.2. Функционисање и капацитети ЛТО

Закон о туризму предвиђа веома широк круг надлежности које могу да обављају локалне туристичке организације³⁵.

Све анкетиране локалне туристичке организације у пракси обављају послове у вези са **промоцијом туризма**, односно туристичке понуде, док је **организација манифестација** различитих врста и обима наредна делатност по учесталости.

Промотивне активности ЛТО обављају на основу усвојеног годишњег плана промотивних активности, који је саставни део годишњег плана рада. Планови промотивних активности код већег броја ЛТО односе се на финансирање наступа на мањим сајамским манифестацијама, углавном у земљи, затим обезбеђивање штампаног промо-материјала, продукцију видео-материјала, емитовање кампања и учешће у специјализованим програмима електронских медија и неке облике дигиталног маркетинга (креирање и одржавање веб-сајтова, апликација, ажурирање профила дестинација на друштвеним мрежама). Иако Закон о туризму предвиђа да ЈЛС, у складу са Стратегијским маркетинг планом туризма Републике Србије до 2025. године³⁶, доноси и програме промотивних активности³⁷, који би у складу са Законом о планском систему требало да буду трогодишњи документи, ниједна ЈЛС овакав документ није усвојила, па је самим тим упитно да ли постоји адекватна анализа тржишта, дистрибутивних канала и тржишних потреба при планирању поменутих активности. Из овог разлога се не може говорити о постојању озбиљнијих ефеката промоције ЛТО, пошто се годишњи програми рада ЛТО израђују без претходно спроведених анализа и мерења ефеката, а активности се углавном планирају *ad-hoc* и реплицирају из године у годину.

Озбиљнијим облицима промоције, који захтевају значајнију финансијску потпору, бави се тек мањи број локалних туристичких организација и оне припадају развијеним туристичким дестинацијама и већим градовима, односно углавном су у питању оне ЛТО које функционишу у туристичким местима I категорије.

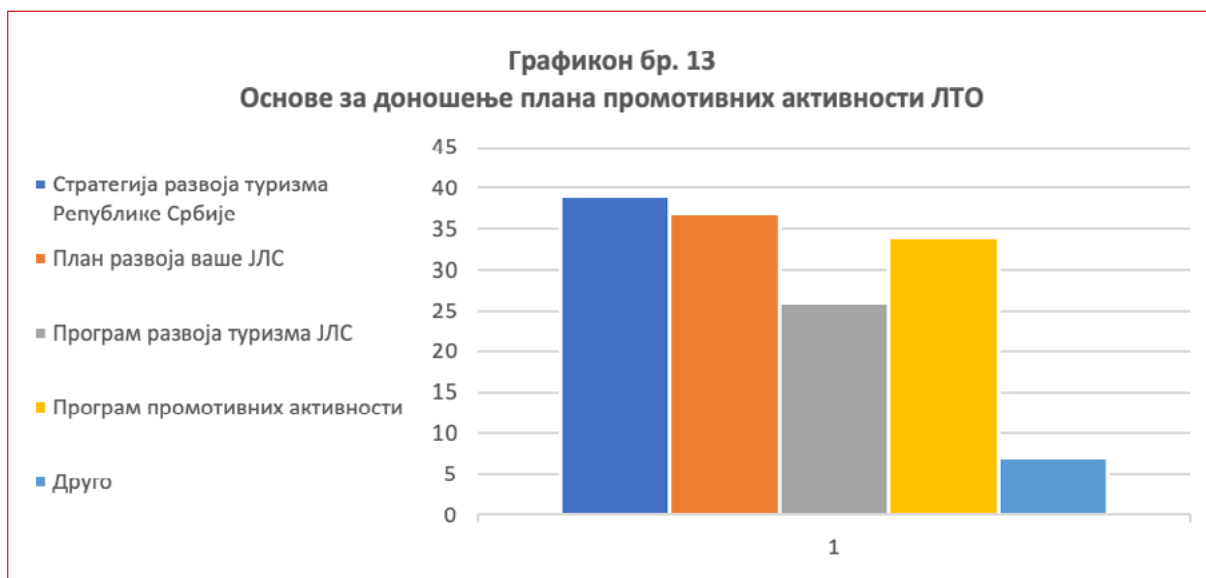
У складу са чланом 41. Закона о туризму, ЛТО је дужна да годишњи програм рада и план промотивних активности пре његовог усвајања достави Туристичкој организацији Србије на прибављање претходне сагласности. Уколико локална туристичка организација не поступи у складу са Законом, односно не достави програм рада и план промотивних активности и/или не добије сагласност Туристичке организације Србије на овај документ у години на коју се план односи, неће бити у могућности да оствари право на подстицајна средства код ресорног министарства.

Није редак случај да због финансијских ограничења, ограничења у капацитетима, али и временског непоклапања у доношењу локалних и националних програма рада и плана промотивних активности, планови промотивних активности локалних туристичких организација нису усклађени са реалним потребама дестинације и актуелним стратешким документима, па ни са Планом промотивних активности ТОС-а.

35 Чланом 41. Закона о туризму предвиђено је 13 врста послова које може да обавља ЛТО.

36 <https://mto.gov.rs/extfile/sr/201/Strategijski%20marketing%20plan%20turizma%20RS%20do%202025..pdf>.

37 Члан 10. став 3. Закона о туризму РС.



Поред обавезне усаглашености локалних планова промотивних активности са Стратегијским маркетинг планом као основним документом, анкета показује да више од половине ЛТО, тачније 58% њих, своје планове доноси и у складу са Стратегијом развоја туризма Републике Србије, 55% ЛТО усклађује план промотивних активности са планом развоја ЈЛС, 39% са програмом развоја туризма ЈЛС, док 51% ЛТО усклађује план промотивних активности са програмом промотивних активности. Последњи проценат је доста занимљив с обзиром на то да до данас није донет ниједан програм промотивних активности. У вези са претходним неопходно је напоменути да могућа забуна долази из недовољно јасних законских одредаба које се тичу планских докумената у Закону у туризму. Наиме, програм промотивних активности је један од планских докумената представљен у Закону и препознат у члану 10. „...у складу са *стратегијским маркетинг планом, аутономна покрајина и ЈЛС доносе своје **програме промотивних активности***”, док члан 41. дефинише „*доношење годишњег програма рада и плана **промотивних активности*** ...” као једну од надлежности ЛТО.

Како би се плански документи у области туризма ускладили са Законом о планском систему, тенденција у наредном периоду би свакако требало да буде прерастање планова промотивних активности у програме промотивних активности, као документе вишег реда.

Такође законска одредба³⁸ која се односи на достављање локалних програма рада и планова промотивних активности ТОС-у до сада није дала посебне резултате. Због прописаних рокова то је готово и немогуће спровести у пракси. Наиме ЛТО своје програме рада и планове за наредну годину припремају знатно раније од Туристичке организације Србије – према Законом о буџетском систему, предлоге планова рада за наредну годину ЛТО морају да предају ЈЛС најкасније до 31. августа текуће године. Са друге стране, ТОС годишње планове припрема и усваја у децембру. Уколико је идеја доносиоца Закона била интензивирање сарадње ЛТО и ТОС-а, ова одредба је сувишна, јер је чланом 34. Закона о туризму већ наведено да ТОС координира активности туристичких организација које делују непосредно и посредно на промоцији туризма.

Намеће се закључак да би ради усаглашавања локалних са националним документом било доста делотворније прописати обавезу партиципативног приступа при изради годишњег програма рада и плана промотивних активности Туристичке организације Србије, у чијем би процесу нужно учествовале туристичке организације

38 Члан 41. Закона о туризму („Службени гласник РС”, број 17/2019).

приоритетних дестинација у земљи, с циљем да се идентификују локалне потребе и потребе дестинација, као и да се инкорпорирају предлози у поменути документ.

Поред промоције, најзначајнија функција коју обавља ЛТО требало би да буде информисање туриста у туристичко-информативним центрима. Туристичко-информативне центре има 63% ЛТО. Више од трећине анкетираних локалних туристичких организација је као разлог за непостојање туристичко-информативног центра у својој средини навело кадровска ограничења или веома низак туристички промет у заједници у којој делују.

Такође, за адекватно информисање туриста и презентацију туристичке понуде веома је важно постојање водичке службе, односно локалних туристичких водича. Законом о туризму није прописано да локална туристичка организација обавља ове послове. Лице које обавља посао туристичког водича, у складу са Законом о туризму, мора да поседује лиценцу надлежног министарства и у пракси они услуге пружају самостално или као запослени у туристичким агенцијама. Иако ова делатност није предвиђена као надлежност локалне туристичке организације, каталог радних места у туризму³⁹ дефинише радно место „туристички водич”, те су поједине ЛТО искористиле ову могућност како би у својој заједници задовољиле потребу туриста за организованим обиласцима, па тако неколико локалних туристичких организација има запослене туристичке водиче чије се услуге наплаћују. Послови које водичи обављају у ЛТО најчешће су пружање стручних информација и предвођење група туриста до локалних туристичких атракција и археолошких локалитета у непосредној близини.

Са друге стране, ЛТО које функционишу у заједницама у којима је туризам развијен и где се реализује висок туристички промет углавном дају подршку удружењима туристичких водича и пратилаца у смислу промоције њиховог рада, посредују у повезивању туристичких водича и туриста и промовишу туре које реализују и наплаћују туристички водичи, а све с циљем задовољавања потреба туриста. Водичи у овим местима самостално обављају делатност.

У Републици Србији тренутно има 2440 туристичких водича са активном (обновљеном) националном лиценцом⁴⁰. Више од половине има место пребивалишта у великим градовима (само у Београду тај број је 852), али чак и они који званично имају пребивалиште у мањим срединама запослени су углавном у већим градовима као што су Београд и Нови Сад. Ово указује на велику диспропорцију услуга туристичких водича на територији Србије, концентрисаних у градовима и на водећим дестинацијама које бележе највећи број страних туриста, као и у седиштима највећих туристичких агенција. На мање развијеним и неразвијеним туристичким дестинацијама, туристички водичи не постоје или је њихов број незнатан. Разлог за драстично мањи број туристичких водича који су запослени ван територије Београда, Новог Сада и Ниша јесте прилично компликована процедура добијања лиценце за туристичког водича, а посебно лиценце за локалног туристичког водича, која се сматра неком врстом специјализације. Наиме, Закон о туризму дефинише да је локални туристички водич физичко лице које је положило стручни испит за туристичког водича и које се, на основу програма обуке за локалног туристичког водича јединице локалне самоуправе⁴¹, специјализовало за пружање услуге вођења, показивања и стручног објашњавања природних, културно-историјских, археолошких, етнографских, привредних и других знаменитости на одређеној дестинацији. Ово значи да је услов за добијање лиценце локалног водича претходно стечена лиценца за националног

39 <https://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/Uredba-o-Katalogu-radnih-mesta-u-javnim-sluzbama-i-drugim-organizacijama-u-javnom-sektoru-.pdf>.

40 <https://mto.gov.rs/tekst/125/turisticki-vodici-i-turisticki-pratioci.php>.

41 Члан 3. став 8. Закона о туризму („Службени гласник РС”, број 17/2019).

водича. Међутим, искуства из праксе говоре да туристички водичи са националном лиценцом немају мотив за стицање лиценце локалног водича, јер им већ стечена легитимација омогућава пружање услуга на територији целе земље, што може бити један од разлога да до данас ниједна јединица локалне самоуправе није усвојила програм за полагање стручног испита за локалног туристичког водича⁴². Међутим, међу запосленима на пословима развоја и промоције туризма у локалним самоуправама и ЛТО влада мишљење да би поједностављивање услова за полагање испита за локалног туристичког водича, које би се спроводило независно од националне лиценце, утицало на повећавање броја локалних туристичких водича, чиме би се значајно унапредило стање у мањим јединицама локалне самоуправе у погледу дужине боравка туриста, односно квалитета пружања услуге вођења и организовања посета туристичким локалитетима на одређеној дестинацији. На овај начин, смањили би се трошкови обуке и полагања стручног испита, процедура припреме и полагања испита би била значајно једноставнија, посматрано из угла обима знања потребног за рад водича на локалу, као и самог нивоа развијености туристичких дестинација. Такође, створила би се могућност за мале туристичке агенције, које би знатно лакше организовале успостављање ових услуга. Сходно томе, дестинације би обезбедиле потребан број локалних туристичких водича према потражњи, а истовремено би овакав приступ дао и позитивне резултате кад је реч о смањењу незапослености, пре свега млађе популације у недовољно развијеним ЈЛС.

Поред описаних надлежности, Закон о туризму дефинише и **развој туризма као делатност локалних туристичких организација**. Међутим, резултати анализе су показали да локалне туристичке организације у пракси нису битније укључене у развој туризма на локалу. Наиме, пројекти који подразумевају озбиљнија инфраструктурна улагања у унапређење и развој туристичких садржаја, првенствено потичу из приватног сектора. Главни носиоци оваквих пројеката у јавном сектору јесу јединице локалне самоуправе, које су и власници имовине и, у складу са Законом о планирању и изградњи, формално инвеститори. Ретки су примери да ЛТО буду носиоци реализације значајнијих инфраструктурних пројеката у туризму, и у тим случајевима такве пројекте реализују искључиво уз овлашћење ЈЛС и низ формалних процедура, а такви случајеви последица су углавном изнуђених решења. Главне инвестиције у туризму, односно значајнија капитална улагања у објекте туристичке инфраструктуре и супраструктуре (у области јавног сектора), углавном се приказују као пројекти у оквиру одлуке о буџету и носиоци су општинске/градске управе.

Локалним туристичким организацијама, као индиректним буџетским корисницима, обављање ове делатности лимитирају и други прописи, као што су Закон о буџетском систему, Закон о планирању и изградњи, Закон о локалној самоуправи, Закон о јавној својини.

У оквиру одговора на питање о главним активностима које је ЛТО финансирала у оквиру Програмске активности 15002-0001 – *Управљање развојем туризма у 2022. години*, највећи број анкетираних ЛТО под учешћем у развоју туризма подразумева спровођење промотивних активности и организацију догађаја, мањи део је навео реализацију појединих инфраструктурних и супраструктурних пројеката скромнијег обима, као што су поправка споменика културе, постављање или реконструкција постојеће туристичке сигнализације, потом учешће у доношењу програма развоја туризма, док је само 3,4% ЛТО као доминантне активности спроведене у 2022. години навело реализацију инфраструктурних пројеката већег обима (реконструкција градског трга, реконструкција угоститељских објеката и управљање угоститељским објектима и сл.). Такође, реализација ових пројеката поверена је посебном одлуком оснивача, односно одлуком скупштине општине/града.

42 Напомена: Општина Чајетина је прва јединица локалне самоуправе која је поступку усвајања програма за полагање стручног испита за локалног туристичког водича.

Кад се сумирају подаци добијени из спроведеног истраживања, закључак је да су локалне туристичке организације веома мало или нимало укључене у развој туризма, већ повремено, у одговарајућим ситуацијама (углавном у случајевима када ЛТО обезбеди средства за реализацију пројеката из домаћих и иностраних фондова) јединица локалне самоуправе поверава ЛТО послове из области инвестиција у туризму или реализацију инфраструктурних пројеката. И поред тога што је 83,5% ЛТО у анкети одговорило да се бави пословима планирања и развоја туризма, детаљном анализом је утврђено да ЛТО немају системски приступ развоју туризма, што се види из достављених извештаја о раду и средстава опредељених за различите активности у буџетском програму 4 – *Развој туризма*, Програмска активност 15002-0001 - *Управљање развојем туризма*. У пракси у већини случајева средства планирана у оквиру ове програмске активности односе се већим делом на финансирање зарада запослених у ЛТО, материјалне трошкове, организацију манифестација и реализацију мањих пројеката, попут постављања туристичке сигнализације, текућег одржавања постојећих објеката који су ЛТО дати на коришћење од стране ЈЛС.

Интересантан је и истраживањем добијен податак да чак 89,5% ЛТО обухваћених анализом сматра да се развојем туризма бави на следећи начин: у највећем броју случајева у одговорима су означене активности на реализацији плана промотивних активности, а не планирању и имплементацији развојних пројеката у туризму.



Да битно утиче на развој туризма у својој заједници спровођењем активности на имплементацији инфраструктурних пројеката финансираних из домаћих и међународних извора сматра 44,7% ЛТО, док се 7,4% њих изјаснило да се развојем бави кроз процес управљања туристичким простором⁴³, а 29,8% координацијом активности са приватним сектором.

Потребно је споменути и пример неколико ЛТО⁴⁴ које управљају одређеним туристичким локалитетима, али у складу са Законом о заштити природе („Службени гласник РС”, бр. 36/2009, 88/2010, 91/2010 – исправка, 14/2016, 95/2018 – др. закон и 71/2021), којим се уређују заштита и очување природе, биолошке, геолошке и предеоне разноврсности

43 Напомена аутора: не односи се на појам туристичког простора у складу са Законом о туризму

44 <https://zps.rs/%d1%86%d0%b5%d0%bd%d1%82%d1%80%d0%b0%d0%bb%d0%bd%d0%b8-%d1%80%d0%b5%d0%b3%d0%b8%d1%81%d1%82%d0%b0%d1%80-%d0%b7%d0%b0%d1%88%d1%82%d0%b8%d1%9b-d0%b5%d0%bd%d0%b8%d1%85-%d0%bf%d1%80%d0%b8%d1%80%d0%be/>.

као дела животне средине. У питању су природни ресурси, као што су нпр. пећине које представљају значајан део локалне туристичке понуде и које се, у складу са овим законом, најчешће штите као споменици природе одлукама локалних скупштина, уз претходну сагласност Министарства за заштиту животне средине. Међутим, иако споменици природе имају мањи степен заштите, у складу са Законом о заштити природе, забрањене су све радње и активности које угрожавају њихова обележја и вредности. Иако су ЛТО искористиле дати закон да би стекле управљачка права на одређеним, пре свега туристичким локалитетима, које могу да ставе у функцију туристичке понуде и легално врше улагања у њихов развој, поставља се питање зашто то није урађено у складу са Законом о туризму, јер на овај начин приоритет треба да буде заштита животне средине, а не развој туризма на датом локалитету. Разлог је вероватно мало једноставнија процедура у складу са Законом о заштити природе, јер је потребна само сагласност надлежног Министарства, а елаборате о заштити по правилу израђују надлежни заводи за заштиту природе. Такође, локални ниво је добро упознат са овом процедуром, за разлику од проглашења туристичког простора, које је урађено за само три простора, при чему је иницијатива потекла са националног нивоа. **Из овог разлога, потребно је упознати ЈЛС са могућностима и ограничењима проглашења туристичког простора, разјаснити за који ниво значаја туристичких локалитета је могуће користити ове законске одредбе и радити на њиховом промовисању, јер је врло упитно буџетирање капиталних улагања у део програмског буџета предвиђеног за развој туризма за локалитете којима се управља у складу са Законом о заштити животне средине и где је циљ управљања простором заштита природних вредности.**

Значајно је напоменути и то да локалне туристичке организације у развијеним срединама (градовима најчешће) у својим годишњим програмима рада не планирају развојне пројекте из потпуно оправданих разлога. Као пример можемо навести једну градску ЛТО која поседује све потребне капацитете, како у материјалним тако и у људским ресурсима, а која развојне пројекте не планира, како наводи, из два разлога. Први је тај да су капацитети фокусирани на реализацију обимних годишњих активности промоције дестинације, а други то што су развојни пројекти у области туризма планирани буџетима у оквиру градских управа или јавних предузећа, који немају законских ограничења за њихову реализацију.

Допринос развоју туризма ЛТО могу дати и на други начин, не само реализацијом пројеката из области инфраструктуре и супраструктуре. Допринос и утицај ЛТО у области едукације будућих кадрова у туризму је важан сегмент напретка у свакој области, па и развоју туризма. Тако се једна ЛТО приоритетне туристичке дестинације акредитовала и лиценцирала кадрове за омогућавање процеса дуалног образовања у организацији, у складу са Законом о дуалном образовању⁴⁵. С обзиром на то да у тој заједници средња школа има акредитоване смерове из области туризма и угоститељства, конкретна ЛТО је, у складу са наведеним прописом, створила услове у својој организацији да ученици средње школе на радном месту обављају учење кроз рад. То значи да ће једну петину времена потребног за савладавање активности предвиђених наставним програмом, провести у туристичкој организацији и учити кроз рад, уз смернице и помоћ лиценцираног инструктора. На овај начин ученици средњих стручних школа су у прилици да кроз школовање стекну не само основна теоријска знања потребна за самостално обављање делатности, већ и неопходне вештине, практична знања и искуства тимског рада. ЛТО је, поред тога, преузела и менторство за дуално образовање у својој средини, мотивишући носиоце понуде који имају капацитета да се укључе у процес дуалног образовања у заједници.

45 <https://dualnoobrazovanje.rs/wp-content/uploads/2023/09/Zakon-o-dualnom-obrazovanju.pdf>.

У значајном броју случајева локалне туристичке организације обављају и друге делатности, као што су посредовање у смештају туриста у домаћој радиности, угоститељска делатност, продаја сувенира и остале робе, управљање и презентација заштићених подручја, наплата паркинга, изнајмљивање спортско-рекреативне опреме и сл. Обављање највећег дела наведених делатности је у супротности са прописима који дефинишу пословање индиректних буџетских корисника. Поред тога што им напред наведена ограничења сужавају простор за обављање примарне делатности – туристичке промоције, обављање ових послова ствара нелојалну конкуренцију приватном сектору⁴⁶, што додатно отежава сарадњу два сектора и спровођење активности на координацији носиоцима туристичке понуде на локалном нивоу.

Са друге стране, обављање већине наведених делатности није у складу ни са законским оквиром, Законом о буџетском систему Републике Србије и, посебно, са Упутством Министарства финансија Републике Србије за припрему одлуке о буџету локалне власти, према коме није могуће спајати више несродних делатности у један организациони облик, нпр. организација за туризам и културу или за спорт и туризам и сл.

Последњих година један део је у складу са тим извршио пререгистрацију ТО и реорганизацију послова и свео врсте делатности које ТО обавља у законски оквир, али још увек постоје ЛТО које, поред основних, обављају и друге послове ван дефинисаног делокруга рада.

Сходно свим наведеним надлежностима, локалне туристичке организације могле би да функционишу према следећој основној организационој структури, коју чине:

1. организациони део (ОД) за маркетинг,
2. ОД за развој и
3. ОД за туристичко-информативни центар, који може да функционише као засебан организациони део или као одељење у оквиру једног од прва два организациона дела.

Према добијеним подацима, у већини туристичких организација не постоји овако формулисана структура, тј. у ЛТО или нису образоване унутрашње организационе јединице или у највећем броју случајева функционише само организациони део за промоцију, што је и логично с обзиром на промоцију као претежну делатност коју обављају све ЛТО.

Локалне туристичке организације се у свом функционисању сусрећу и са другим ограничењима.

Анализа је показала да међу локалним туристичким организацијама постоје велике разлике у капацитетима, пре свега у области људских ресурса, као и разлике у погледу обима и начина финансирања.

Стање укупних капацитета у људским ресурсима локалних туристичких организација последица су и степена развоја туризма у ЈЛС и његовог ранга на листи приоритета развоја у конкретној општини/граду. У дестинацијама са дугом туристичком традицијом, у којима је степен развоја туризма на вишем нивоу, локалне туристичке организације имају задовољавајуће капацитете запослених (број и квалификациона структура), док у већем броју случајева ЛТО имају потребу за додатним ангажовањем и запошљавањем. Ново запошљавање у ЛТО, као корисницима јавних средстава, додатно отежава Члан 27к Закона о буџетском систему, који ограничава процедуру попуњавања нових радних места.

Према резултатима анкете, број запослених у локалним туристичким организацијама варира од 2 до преко 40 запослених⁴⁷.

46 ЛТО за обављање делатности има обезбеђена средства из буџета РС као загарантован приход, док приватни сектор приходе остварује на тржишту.

47 Постоје и примери ЛТО које имају само директора, а немају запослене.

Чак 59,7% анкетираних ЛТО се изјаснило да нема довољно капацитета у људским ресурсима, односно да нема довољан број и потребну структуру запослених, нивое знања и вештина како би обављале делатност.

Више од половине анкетираних ЛТО, њих 50,7%, навело је да нема довољан број запослених, 15% да запослени који раде нису довољно квалификовани за посао који обављају, у истом проценту су се ЛТО изјасниле да не поседују потребан ниво знања и вештина, док је 18% локалних туристичких организација ограничења са којима се сусрећу у пословању сврстало под „остало”.



Скоро све локалне туристичке организације (98,5%) одговориле су да имају потребу за додатном едукацијом запослених из различитих области. Највећа потреба за вештинама и знањима запослених је у области развоја туристичких производа, маркетинга и управљања туристичким дестинацијама. Недовољан ниво знања запослених у локалним туристичким организацијама је и у области законске регулативе, што сматра 38,8% ЛТО, док 11,9% ЛТО истиче да запослени немају довољно капацитета у области управљања туристичким простором, а 4,5% у области модела сарадње са привредом.



Још један проблем са којим се сусрећу запослени у ЛТО је различита висина зарада која проистиче из различитог начина њеног обрачуна. **Закон о јавним службама, по коме туристичке организације послују, наводи све делатности и послове којима се обезбеђује остваривање права грађана и делокруг рада јавних служби, осим туризма, који се**

ни као појам ни као предмет закона не помиње ни у једном његовом члану. У складу са тим, туризам није препознат ни у подзаконским актима који из Закона проистичу. Тако нпр. Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама дефинисани су коефицијенти у области образовања, предшколског васпитања и образовања, култури, здравственим установама, установама социјалног осигурања и осталим јавним службама, али не и у области туризма. Сходно томе, у локалним туристичким организацијама немогуће је применити коефицијенте из Уредбе, **већ се у пракси примењују различити коефицијенти за обрачун зарада** зависно од локалне ситуације, односно препоруке оснивача.

Из графикона је видљиво да од укупног броја (67) анкетираних, највећи број, односно 66% ЛТО се изјаснило да за обрачун зарада запослених у туристичкој организацији примењује коефицијенте за обрачун зарада запослених у општинској/градској управи, 18% примењује коефицијенте из области културе, а 16% обрачунава зараде на неки други начин. Отуда и велики распон у зарадама запослених у локалним туристичким организацијама који са истим нивоом образовања (истим степеном стручне спреме) обављају послове исте врсте и оквирно истог обима. Такође, доводи се у питање и законитост обрачуна зарада на било који од наведених начина.

Детаљнијом анализом, односно прикупљањем већег броја информација о пословању и делатности ЛТО, дошло се до података да се у неким случајевима **исти коефицијенти примењују у обрачуну зарада запослених који обављају потпуно различите, несродне послове у истом организационом облику, односно у једној ЛТО**. Тако нпр. има случајева у којима ЛТО примењује коефицијенте из области културе и за обрачун зараде запослених на радним местима из каталога радних места у туризму, али истовремено и на запослене који обављају послове из области угоститељства – куvara, конобара, рецепционара, с обзиром на то да се неке ЛТО баве и угоститељском делатношћу.

Ову област у већој мери регулисаће будућа примена Закона о запосленима у јавним службама („Службени гласник РС”, бр. 113/2017, 95/2018, 86/2019, 157/2020 и 123/2021), чија је потпуна примена најављена од 1. јануара 2025. године. Међутим, овај пропис се односи искључиво на запослене у јавним службама које је основала Република Србија, аутономна покрајина, општина, град или градска општина у складу са законом којим се уређује оснивање и рад јавних служби, тако да његове одредбе неће бити могуће применити за запослене у оним организационим облицима којима је оснивач поверио обављање послова ЛТО (у случају јавних предузећа и привредних друштава).

Дефинишући даље проблеме са којима се у свом функционисању суочавају, локалне туристичке организације (48%) на прво место постављају **недовољна финансијска средства**, док је другорангирани проблем по учесталости одговора са којим се сусрећу – капацитети у људским ресурсима (**недовољан број и незадовољавајућа структура запослених, степен образовања и стечене вештине и знања**). Трећа препрека у њиховом раду је **законски оквир**, односно колизија Закона о туризму са осталим прописима који регулишу рад ЛТО, те тако, у готово истом проценту (32% ЛТО од укупног броја ЛТО обухваћених истраживањем) као проблем наводе недовољно јасну поделу надлежности и координацију између актера на локалном нивоу у области туризма. Да се не суочава са изазовима одговорило је 11,9% ЛТО.



Осим тога, доводи се у питање и потреба да ЛТО функционишу у локалним самоуправама у којима туризам није развојни приоритет и намеће се логичан закључак да задатке на промоцији и презентацији туристичких вредности и потенцијала конкретног подручја, доношење и реализацију планова и програма промотивних активности треба препустити припадајућој регионалној туристичкој организацији.

Још једна ствар битна за функционисање ЛТО **јесу критеријуми за избор директора**. Наиме, постојећим Законом о туризму дефинисано је да директор, осим стеченог високог образовања, има радно искуство од четири године, од чега најмање две године на руководећим пословима, али није наведено да радно искуство буде у струци, као што је нпр. случај са установама културе. Зато се неретко се дешава да директори локалних туристичких организација буду лица без адекватног искуства у области туризма. Из овог разлога битно је допунити одредбе Закона о туризму у делу који се односи на услове за именовање директора, тако што треба прописати да је за позицију директора ЛТО потребно релевантно радно искуство од четири године у туризму, од чега најмање две године на руководећим пословима.

ЗАКЉУЧАК

- Локалне туристичке организације превасходно се баве пословима промоције, информисања туриста и организације манифестација на основу програма рада и плана промотивних активности, који се доставља ТОС-у на претходну сагласност.
- Највећи број анкетираних ЛТО сматра да се развојем туризма бави реализацијом активности на промоцији дестинације. Истовремено, готово све анкетиране ЛТО су се изјасниле да имају потребу за едукацијом кадрова, што указује на недовољан ниво капацитета у људским ресурсима.
- ЈЛС још увек нису приступиле изради програма промотивних активности, који би, у складу са Законом о планском систему, требало да буде трогодишњи документ, па је самим тим упитно да ли се адекватна анализа тржишта, дистрибутивних канала и потреба спроводи с циљем планирања промотивних активности.
- Ефекти спроведених промотивних активности се код већине ЛТО не анализирају при планирању и изради нових програма рада и планова промотивних активности, јер се активности у већини планирају *ad-hoc*, понављањем истих планова и програма из године у годину, без сагледавања тржишних потреба.
- Законска обавеза достављања годишњих планова промотивних активности на сагласност ТОС-у испуњава се како би се задовољила законска форма, а не да би се реално ускладили локални планови са националним планом.
- Због одређених ограничења (законом прописаних рокова, људских и техничких ограничења), планови промотивних активности значајног броја локалних туристичких организација нису усклађени у довољној мери са реалним потребама дестинације, планом промотивних активности ТОС-а и актуелним стратешким документима и документима развојних и јавних политика.

ЗАКЉУЧАК

- ЛТО приоритетних дестинација у земљи имају мали или скоро никакав утицај на поступак креирања годишњег плана Туристичке организације Србије, иако су оне носиоци туристичке понуде Србије, па је из ових разлога препорука да је корисније дефинисати процедуре доношења годишњег плана промотивних активности ТОС, у чијем би процесу нужно учествовале туристичке организације приоритетних дестинација у земљи, како би исказале своје потребе и предлоге за његово креирање.
- Постојећи начин оснивања и организовања ЛТО по моделу јавне службе – установе, лимитира ЛТО у вршењу основних надлежности дефинисаних Законом о туризму, а пре свега у области развоја туризма. ЛТО нису носилац развоја туризма на дестинацији на којој делују.
- Закон о јавним службама не препознаје организације из области туризма. Последица је велика разлика у зарадама запослених на истим пословима у различитим организацијама услед примене различитих коефицијената за обрачун плата.
- Закон о туризму омогућује лицима без искуства у области туризма да буду именована за директора локалне туристичке организације.
- Поред промоције, најзначајнија функција коју обавља ЛТО требало би да буде информисање туриста у туристичко-информативним центрима.
- Ради адекватног информисања туриста и презентације туристичке понуде веома је важно постојање водичке службе, односно локалних туристичких водича, за које у Србији није до данас издата ниједна лиценца.
- Услов претходно стечене националне лиценце за полагање испита за локалног туристичког водича, умањује потребу кандидата за поседовањем лиценце локалног водича. Поступак стицања лиценце локалног водича треба поједноставити и одвојити од поступка стицања националне лиценце, а према програму за полагање испита за локалног водича који донесе ЈЛС. Треба омогућити полагање теоријског дела испита за локалне водиче на дестинацији најближој акредитованој високошколској установи која има смер и предмете из области туризма, а практични део испита на дестинацији.
- Значајан број ЛТО, поред дефинисаних надлежности, обавља и друге делатности. С обзиром на то да су различите области дефинисане различитим прописима (култура, спорт, туризам...), постојећи законски оквир ограничава спајање више несродних делатности у један организациони облик, нпр. организацију за туризам и културу или за спорт и туризам и сл.
- Обављање делатности из области угоститељства и продаје робе од стране ЛТО представља нелојалну конкуренцију приватном сектору.

6.3. Финансирање локалних туристичких организација

Средства за рад туристичких организација за промоцију туризма обезбеђују се из буџета Републике Србије, буџета аутономне покрајине, буџета јединица локалне самоуправе, донација, прилога и спонзорстава домаћих и страних правних и физичких лица, других извора у складу са законом. Од 2015. године, Закон о буџетском систему и Упутство Министарства финансија Републике Србије за припрему одлуке о буџету локалне власти локалним туристичким организацијама, као индиректним корисницима буџета, дефинисали су укидање подрачуна за сопствене приходе код комерцијалних банака, тако да у највећем броју случајева ЛТО средства остварена обављањем делатности локалне туристичке организације уплаћују на посебно отворене евиденционе рачуне јединица локалне самоуправе.

Имплементацијом наведених прописа и препорука, већина локалних туристичких организација потпуно је укинула обављање неких делатности прописаних Законом о туризму, а на мањи обим свела најнужније делатности, као што су посредовање у пружању услуга у домаћој радиности и сеоском туристичком домаћинству, продаја сувенира и друге робе у сувенирницама туристичко-информативних центара и сл. У општинама које немају развијен приватни сектор локалне туристичке организације се и даље баве посредовањем у домаћој радиности и то нешто мање од половине анкетираних ЛТО продајом сувенира (55,2% ЛТО). У 32,8% случајева локалне туристичке организације управљају различитим објектима, односно баве се делатностима које нису дефинисане законом, као што су управљање угоститељским објектима, спортско-рекреативним објектима, објектима културе, управљање јавним простором и заштићеним подручјима, паркинг просторима, камповима и друго.

Приход остварен на овај начин ЛТО уплаћују на посебно отворене пролазне рачуне локалних самоуправа. У обављању делатности продаје сувенира и остале робе, додатни проблем ствара начин обезбеђивања средстава како би се обезбедиле залихе и набавила роба за даљу продају. Наиме, за ове послове ЛТО морају да планирају средства из буџета, будући да су им сопствени приходи укинати. Са друге стране, поставља се питање законитости ових радњи јер средства из буџета имају намену финансирања активности у сврхе задовољења потреба грађана и јавног интереса у одређеној области.

Из угла рачуноводствених и књиговодствених прописа, када ЛТО врши продају робе, а приходе остварене од продаје уплаћује на буџетски пролазни рачун, они имају статус буџетских прихода, а не прихода индиректног корисника (ЛТО). Логична књиговодствена последица је немогућност искњижења залиха робе, јер индиректни корисник у овом случају није остварио приходе, односно принципу је „не постоје приходи – роба није продата”, што значи да у пословним књигама укупна набавна вредност остаје непромењена.

Истовремено, укидање сопствених средстава ЛТО отежао је и поступак подношења предлога пројеката на конкурсе код међународних донатора који захтевају сопствено финансијско учешће подносиоца пројекта (кофинансирање) у одређеном озбиљнијем проценту.

Графикон бр. 18 Финансирање ЛТО из буџета ЈЛС (у%)



Резултати анкете показују да се 55% ЛТО потпуно финансира из буџета јединице локалне самоуправе, у 34,3% случајева удео финансирања из буџета ЈЛС је преко 70%, а у само 7,5% тај удео је мањи од 50% укупних средстава потребних за функционисање ЛТО на годишњем нивоу.

Све локалне туристичке организације обухваћене истраживањем своје активности делом или у потпуности финансирају из буџета јединице локалне самоуправе, 19,04% остварује и сопствене приходе, 38,5% обезбеђује средства и из других извора у складу са законом,

док 3% анкетираних ЛТО део средстава за своје функционисање обезбеђује и из буџета аутономне покрајине. Ово последње односи се пре свега на финансирање активности на реализацији одређених пројеката и не представља стални годишњи извор прихода.

Продајом сувенира у туристичко-информативним центрима приходе остварује 58,2% ЛТО, 13,4% обављањем угоститељских услуга или посредовањем у смештају туриста у домаћој радиности, док 28,4% ЛТО не остварује сопствене приходе.

Велика разлика постоји и у обиму годишњих финансијских планова ЛТО. Укупна годишња средства потребна за реализацију планираних активности и функционисање локалне туристичке организације крећу се у распону од мање од 5.000.000 динара до преко 180.000.000 динара, према достављеним подацима појединих ЛТО⁴⁸.



Годишњи буџет мањи од 30.000.000 динара има 80,6% ЛТО, годишњи буџет 7,5% ЛТО креће се у распону између 30 и 50 милиона динара, док само у 11,09% случајева укупна годишња средства која ЛТО реализује на реализацији планираних активности прелази 50.000.000 динара, при чему се узимају у обзир трошкови који се издвајају за зараде и доприносе запослених, материјални трошкови и текуће одржавање.

Ако се имају у виду прикупљени подаци о начину и обиму финансирања ЛТО, у **великом броју случајева постојећи годишњи буџети нису довољни за озбиљније развојне пројекте и озбиљне промотивне активности**, већ се планирана средства користе за спровођење активности на промоцији туристичке понуде мањег обима, зараде запослених, материјалне трошкове и евентуално трошкове текућег одржавања објеката и опреме.

Сагледавањем примера годишњег извештаја једне ЛТО која има годишњи буџет нешто мањи од 5.000.000 РСД и три запослена лица и истовремено управља двама објектима, дошло се до закључка да се на зараде и припадајуће порезе и доприносе запослених издваја чак 53% укупног годишњег буџета ЛТО, 19% на материјалне трошкове, **док се само 28% планираних средстава издваја за реализацију активности, односно обављање делатности**. Сразмерно уложеним средствима, у извештају о раду поменуте ЛТО су приказани и скромни пословни резултати, што даље отвара питање смисла постојања „малих” ЛТО, посебно у локалним заједницама где развој туризма није стратешки приоритет и у којима не постоје високи потенцијали за развој туризма.

48 Напомена: Према Одлуци о буџету општине Чајетина за 2024. за ТО Златибор се издваја 188.550.000,00 РСД.

ЗАКЉУЧАК

- Извор финансирања највећег броја ЛТО је буџет ЈЛС, али је обим финансијских планова ЛТО различит у складу са могућностима ЈЛС, а пропорционално томе и остварени резултати који настају спровођењем планираних активности. Ово доводи у питање смисао постојања „малих“ ЛТО у заједницама у којима развој туризма није стратешки приоритет, док се истовремено оснажује потреба за постојањем регионалних организација, које би својим активностима дале подршку развоју и промоцији туризма на подручју на коме делују.
- Годишњи буџет мањи од 30.000.000 динара има 80,6% ЛТО, што значи да највећи број локалних туристичких организација нема финансијских могућности да реализује све неопходне активности из области своје делатности (промоција и развој).
- Целокупни законски оквир који утиче на пословање ЛТО ствара велике изазове у њиховом функционисању и обављању свих надлежности које су дефинисане Законом о туризму.

6.4. Међусобна сарадња и сарадња ЛТО са приватним сектором

Стратегија развоја туризма Републике Србије за период од 2016. до 2025. године скреће пажњу на мере фискалне и буџетске консолидације⁴⁹, тј. на мањи ниво инвестиција у туризму из јавних извора, те на то да је главни носилац развоја туризма и генератор развоја туристичких дестинација приватни сектор.

Стратегија такође наводи да ће остварење стварних приоритета у туризму зависити од интереса и капацитета инвеститора, било да је реч о директним инвестицијама или о моделима ЈПП-а и способности сваке од дестинација да на тржишту промовише и реализује потребне инвестиције.

Даље, Стратегијом су дефинисане приоритетне туристичке дестинације у Републици Србији (укупно осамнаест⁵⁰) на основу до тада оствареног туристичког промета и развијене инфраструктуре и супраструктуре на дестинацијама.

Требало би да послове на развоју и промоцији ових дестинација, где већина дестинација обухвата подручје ван граница територије једне јединице локалне самоуправе, обавља **регионална туристичка организација, која у сарадњи са носиоцима понуде из приватног сектора треба да прерасте у дестинацијску менаџмент организацију.**

Дакле, међуопштинска сарадња у туризму може се, у складу са Законом о туризму и Законом о локалној самоуправи, остварити оснивањем регионалне туристичке организације и кроз сарадњу локалних туристичких организација.

Кад је реч о реализацији међусобне сарадње самих локалних туристичких организација, Закон о туризму дефинише да туристичке организације, уз сагласност оснивача – ЈЛС, а ради планирања и координације туристичких активности и управљања

49 <https://mto.gov.rs/extfile/sr/207/strategija.pdf>, део 7.5 – Преглед туристичких дестинација.

50 1) Београд; 2) Нови Сад, Фрушка Гора и Сремски Карловци; 3) Суботица, Палић и Потисје; 4) Туристичка регија Западна Србија; 5) Копаоник; 6) Крагујевац/Поморавље; 7) Врњачка Бања; 8) Сокобања; 9) Подунавље (четири сегмента: Горње Подунавље, Средње Подунавље / Београд, Нови Сад / Доње Подунавље); 10) Аранђеловац, Топола; 11) Голија, Нови Пазар и Ивањица; 12) Дивчибаре и Ваљево; 13) Ниш, Нишка Бања; 14) Власина, Врање, Врањска Бања; 15) Стиг и Кучајске планине; 16) Банат/Вршац; 17) Стара планина; 18) Подриње / Лозница / Бања Ковиљача.

туристичким активностима, могу са другом туристичком организацијом, привредним друштвом, другим правним лицем и предузетником који обавља делатност из области саобраћаја, туризма, угоститељства, промета робе и услуга, културе, спорта, информисања, конгресних и сајамских активности, основати организацију за оперативне, маркетиншке и промотивне послове. Делокруг рада и начин финансирања, као и међусобна права и обавезе туристичке организације и оснивача уређују се уговором.



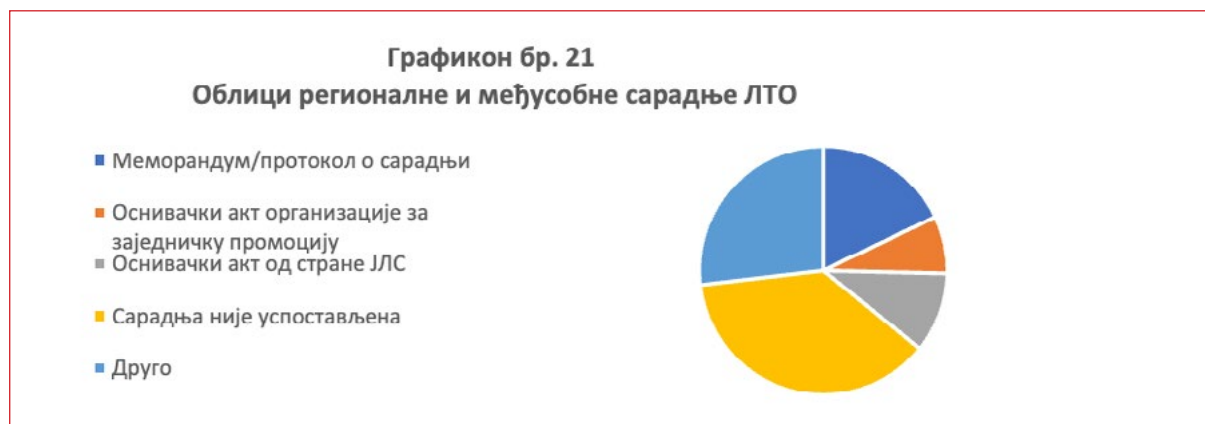
Већина ЛТО обухваћених истраживањем наводи да има одређене облике сарадње са другим ЛТО и приватним сектором, односно носиоцима туристичке понуде на дестинацији.

Детаљна анализа је показала да локалне туристичке организације које сарађују са приватним сектором углавном немају успостављене конкретне, формалне облике сарадње, на пример, кроз потписане уговоре и меморандуме о сарадњи у реализацији и финансирању планираних активности. У највећем броју случајева сарадња ЛТО и привреде је сведена на заједничке наступе на сајмовима и друге облике промоције, односно повремену подршку приватног сектора у организацији догађаја, боравак представника медија на дестинацији, а обавља се на основу усмених договора или кроз мањинско чланство у управљачком телу, искључиво на предлог владајуће већине на локалном нивоу, а не избором представника привреде или на основу објективних критеријума, што опет не осигурава јачи утицај сектора привреде и синергију два сектора.

Подаци добијени из анкете показују да само у 19,4% ЛТО обухваћених анализом приватни сектор има бар по једног члана у управљачком органу локалне туристичке организације (чланство представника привреде у управним одборима), иако Закон прописује да се у управни одбор именују по један представник ЈЛС и представник запослених, а остали чланови управног одбора именују се из реда научних и стручних лица из области туризма, као и из привредних субјеката и других организација које обављају делатност из области туризма. У 20,9% ситуација приватни сектор финансијски учествује у реализацији активности на промоцији дестинације, 60% ЛТО не остварује готово никакву или нема сарадњу са приватним сектором, а само у 10,4% ситуација приватни сектор учествује у доношењу кључних одлука садржаних у годишњим плановима ЛТО.

Кад је реч о међусобној сарадњи ЛТО утврђено је да већина није део регионалних иницијатива. Многе локалне туристичке организације су у одговорима на приложена питања истакле да немају успостављену сарадњу са другим ЛТО.

Према резултатима спроведене анкете, 38,8% ЛТО се изјаснило да учествује у неком облику међусобне регионалне сарадње, док се преко 60% ЛТО изјаснило да нису успоставиле никакав облик сарадње са другим локалним туристичким организацијама.



Анкетом је утврђено да 36% ЛТО има формално успостављену међусобну сарадњу која је озваничена потписивањем протокола о сарадњи, у случају 5 ЛТО је донет акт о оснивању организације за заједничку промоцију, док је у 10% случајева то оснивачки акт усвојен од стране оснивача – ЛТС.

Нешто интензивнија сарадња ЛТО, приватног и јавног сектора на пољу развоја туризма и туристичке промоције је у случају функционисања регионалних туристичких организација. Иако Стратегија упућује на формирање регионалних туристичких организација, до њиховог оснивања у складу са потребама није дошло. Осим две формално основане и функционалне РТО, регије Западна Србија и Санџака, и треће, регије „Копаоник“, чије се оснивање приводи крају, нема формално основаних РТО које спроводе активности у осталим деловима Србије.

Поред тога што законска могућност за формирање РТО постоји већ дуже време, формирање регионалних туристичких организација иде релативно споро, а један од разлога је поступак њиховог оснивања који је дефинисан само као могућност, без јасно одређених смерница.

Детаљнијом анализом дошло се до података да се облици сарадње углавном одвијају неформално, ређе кроз званичне видове сарадње, а у функционалном смислу најчешће кроз одређене облике заједничке промоције. Углавном су то активности на креирању регионалних веб-платформи, интегрисаним наступима на сајмовима туризма и штампању брошура са регионалном понудом, а повремено и учешће у реализацији развојних пројеката који су екстерно финансијски подржани. Свакако, најдаље у међуопштинској сарадњи је отишла Туристичка организација регије Западна Србија, која је донела Програм развоја туризма туристичке регије Западна Србија.

Овим документом дефинисане су и препоруке за унапређење модела управљања и прелазак са дестинацијског маркетинга на дестинацијски менаџмент.

ЗАКЉУЧАК

- Иако туристичке дестинације најчешће превазилазе административне границе једне ЈЛС, а њихов развој подразумева међуопштинску сарадњу, она за највећи број туристичких дестинација није формално успостављена. Осим две формално основане – РТО регије Западна Србија и РТО Санџака, и регије „Копоник”, чије се оснивање приводи крају, међуопштинска сарадња у овом контексту није на задовољавајућем нивоу.
- Формирање регионалних туристичких организација дефинисано је законом као могућност, без јасних смерница за њихово оснивање.
- Постојећа међуопштинска сарадња се у највећој мери огледа у заједничким промотивним активностима и реализацији пројеката финансираних из екстерних извора.
- Сарадња ЛТО са приватним сектором, који је главни носилац понуде и инвестиција у туризму, углавном није формално успостављена, већ се одвија необавезно, од случаја до случаја, на основу усмених договора и у највећем броју се односи на заједничку реализацију промотивних активности.
- Формална сарадња, тамо где је успостављена, огледа се у највећој мери кроз чланство представника привреде у управљачким органима и телима ЛТО и незнатан утицај на процесе доношења одлука. Нешто интензивнија сарадња приватног и јавног сектора на пољу развоја туризма и туристичке промоције је у случају функционалних регионалних туристичких организација.

7. УПРАВЉАЊЕ ТУРИСТИЧКИМ ДЕСТИНАЦИЈАМА

Туристичка дестинација укључује разноврсност производа, услуга, природних ресурса, створених елемената и информација, који су у стању да привуку одређени број посетилаца/туриста у одређено подручје.⁵¹

Свака туристичка дестинација представља важан сегмент туризма у Србији и полазна основа за његов даљи одрживи развој јесте успостављен модел управљања дестинацијама, кроз све његове елементе.

Тренд код развијених туристичких дестинација јесте прелазак са традиционалног маркетинга и промоције туристичких дестинација на успостављање управљачког механизма и оснивање дестинацијских менаџмент организација (ДМО), које треба да буду водеће организације са ширим мандатом, који укључује стратешко планирање, координацију и управљање активностима, уз интеграцију различитих заинтересованих страна које делују на дестинацији са заједничким циљем.⁵²

Успостављање процеса дестинацијског менаџмента представља кључну полуку у координацији свих елемената туристичке дестинације и пресудно је за унапређење квалитета свеукупног туристичког производа, односно будућег одрживог развоја дестинације.

Управљање дестинацијом се, дакле, састоји од координисаног управљања свим елементима који чине туристичку дестинацију (смештај, гастрономска понуда, системи транспорта, маркетинг, локални ресурси, животна средина, локалне активности и догађаји и специфичне туристичке атракције) и подразумева стратешки приступ повезивању ових, понекад веома одвојених, чинилаца.

Заједничко управљање туристичком дестинацијом, коју у највећем броју случајева чини подручје више територија ЈЛС, **може помоћи да се избегну преклапања функција и дуплирање напора** у вези са промоцијом, услугама за туристе, капацитетима и едукацијом људских ресурса, подршком приватном сектору и др. Са друге стране, заједничким управљањем дестинацијом интегришу се људски, материјални и технички ресурси, односно јачају се свеукупни капацитети. На овај начин постиже се значајно ефикасније управљање свеукупним материјалним и нематеријалним вредностима.

Управљање дестинацијом захтева сарадњу многих организација и појединаца који раде на заједничком циљу, што на крају представља гаранцију конкурентности и одрживости туристичке дестинације. Дестинације у развијеном свету, на којима таква организација још увек није успостављена, све више стварају или планирају да створе ДМО као организациони ентитет.

51 Попеску, Ј., Дестинацијске менаџмент организације као облик управљања развојем туристичких дестинација, Универзитет Сингидунум, 1. Научни скуп са међународним учешћем *Синергија 2009*, стр. 254.

52 <https://www.unwto.org/policy-destination-management>.

Дестинацијска менаџмент организација (ДМО), у складу са Законом о туризму РС, јесте привредно друштво или друго правно лице основано ради управљања туристичком дестинацијом (планирање, организовање, маркетинг и вођење), чији оснивачи могу да буду из јавног и приватног сектора. Упркос томе што је оваква организација поменута само као појам и што Закон о туризму даље не дефинише структуру ДМО и суштинске детаље њеног функционисања, то свакако не лимитира будуће осниваче – пре свега јединице локалне самоуправе – да приступе оснивању ДМО.

Без обзира на то што је претходно законско решење мало детаљније разрађивало начин управљања дестинацијом и што Стратегија развоја туризма Републике Србије **предвиђа оснивање најмање четири кластерске менаџмент организације**, односно истиче неопходност дефинисања групације туристичког простора и управљача туристичким простором⁵³, очигледно је да у нашој земљи не постоје довољни капацитети, ни на националном ни на локалном нивоу, па до тога у пракси до данас није дошло, односно у Србији није функционално доказана нити једна организација овог типа, иако је више њих формално основано кроз разне пројекте.

Иако дефинисана као туристичка организација за промоцију туризма, локална туристичка организација по надлежностима предвиђеним законом има знатно шира овлашћења, с обзиром на то да су јој, поред маркетиншких активности, уведене и активности које су од значајног утицаја на раст конкурентности дестинације, као што су координирање активности и сарадње између привредних и других субјеката у туризму, подстицање реализације програма изградње туристичке инфраструктуре и уређења простора, послови у вези са управљањем туристичким простором, као и организација туристичких манифестација, као специфичног туристичког производа. Наведене надлежности упућују ЛТО макар на делимично укључивање у процес дестинацијског менаџмента.

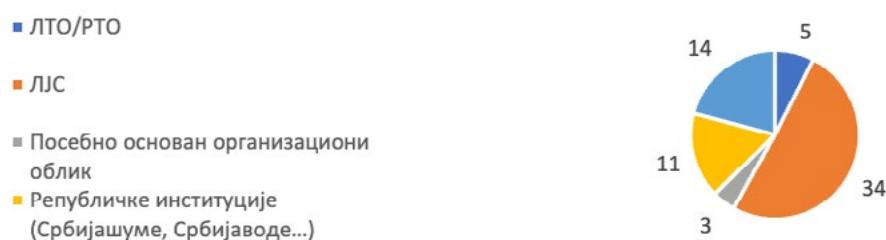
Међутим, напред наведена законска ограничења, облик и начин оснивања и организовања ЛТО као јавне службе, систем доношења одлука, ограничавају их у спровођењу надлежности. **На овај начин законски конципиране и постављене ЛТО немају могућности да се озбиљније укључе у процес управљања локалном туристичком дестинацијом.**

Једини делимични пример добре домаће праксе јесте постојање и успешан рад Туристичке организације регије Западна Србија, која је једина до сада организационо увела неке елементе дестинацијске менаџмент организације (јер се у управљачким структурама, поред представника јавног сектора – локалних туристичких организација, налазе и представници националне туристичке организације, удружења хотелијера, удружења туристичких агенција, Регионалне развојне агенције Златибор, регионалне привредне коморе). Међутим, у функционалном смислу, ни РТО регије Западна Србија у потпуности не делује као дестинацијска менаџмент организација из напред наведених законских ограничења, али и из разлога што приватни сектор нема оснивачка овлашћења, па сходно томе има мањи утицај на поступке доношења кључних одлука.

На питање да дефинишу управљача дестинацијом, одговор је дало 67 локалних туристичких организација у Србији. Дошло се до података да су у 7,5% случајева то ЛТО и регионалне туристичке организације, преко 50% наведених одговора одређује јединицу локалне самоуправе као управљача, у 16% ситуација то су републичке институције, нпр. ЈП „Србијашуме”, ЈП „Србијаводе”, док је у 4% случајева управљач посебан организациони облик, а под „остало” је наведено 14% ситуација.

53 Стратегија развоја туризма РС за период 2015–2025, тачка 8.5, став 4.

Графикон бр. 22
Врсте организационих облика који управљају туристичким дестинацијама
према мишљењу анкетираних ЛТО



Поред овако датих одговора, детаљнијом анализом је утврђено да тренутно у Србији не постоји ни из далека успостављен комплетан процес управљања дестинацијом.

Већина, преко 60%, локалних туристичких организација сматра да би за даљи развој туристичке дестинације и развој туризма било корисно успоставити посебан организациони облик за управљање дестинацијом, а 26,8% њих је одговорило да је то већ у плану, док преостали део испитаника сматра да доносиоци одлука на локалном нивоу нису довољно упознати са том могућношћу. Исти проценат ЛТО сматра да није потребно успоставити менаџмент на дестинацијама, јер ниво развоја туризма на нивоу те дестинације то не захтева. Став о овом питању није изразио 4,5% ЛТО обухваћених истраживањем.

Истовремено највећи део анкетираних ЛТО (61%) сматра да на нивоу дестинације или локалне заједнице не постоје капацитети за успостављање неког од модела управљања дестинацијом и да им је за то потребна екстерна подршка, 30% њих се изјаснило да капацитети на дестинацији постоје, док се 9% ЛТО није изјаснило о овом питању.

На основу горе наведеног, закључујемо да у Србији још увек нема примера успостављеног дестинацијског менаџмента. Сходно постојећим законским решењима, која нису разрадила овај механизам, имамо као последицу то да до сада није основана ниједна дестинацијска менаџмент организација, изузев ДМО „Шумадија и Поморавље”, чије је оснивање при крају. О њеној функционалности у области управљања туризмом моћи ће да се говори у наредном периоду, пошто буду сагледани резултати рада новонастале ДМО.

Са друге стране, **локалне туристичке организације, без обзира на делимично законско упориште, овако конципиране и организоване немају ни капацитета ни могућности да постану дестинацијске менаџмент организације.**

У пракси, овако постављене локалне туристичке организације немају активну улогу ни легитимитет у системском планирању развоја туризма, доношењу кључних одлука у области инвестиција у туризам, одрживог управљања ресурсима и координацији активности свих субјеката од значаја за развој туризма на локалном нивоу. Традиционални приступ и концепт организационе структуре и функција локалних туристичких организација одавно су превазиђени и доводе у питање чак и квалитет примарне делатности којом се баве, а то је промоција, која често није усклађена са реалним потребама дестинације, актуелним стратешким планским документима, те, сходно улагањима, не дају очекиване резултате.

Пошто оснивање нових организација за управљање туристичким дестинацијама (ДМО) до сада није у потпуности функционално заживело, најизгледнија могућност за успостављање дестинацијског менаџмента у Србији би могла ићи у смеру трансформације или реорганизације постојећих туристичких организација. У том циљу потребно је израдити подзаконске акте који би олакшали овај процес, односно омогућили значајније укључење носилаца туристичке понуде из приватног сектора у оснивање, финансирање

и одлучивање, уз већински власнички удео јавног сектора, како би у наредном периоду постепено преузеле улогу управљања дестинацијама.

Редизајниране „туристичке организације” које имплементирају и иницирају промене све захтевнијег тржишта и софистицираних потреба конзумента услуга у туризму, те раста конкуренције, могу да буду елегантно прелазно решење до коначног облика дестинацијске менаџмент организације у сваком смислу.

ЗАКЉУЧАК

- У Србији још увек нема примера функционално успостављеног дестинацијског менаџмента, као неопходног предуслова будућег туристичког развоја.
- Законски оквир у смислу оснивања и функционисања ДМО не даје прецизне смернице и у том смислу не делује подстицајно на локалне самоуправе да успоставе овакав вид управљања.
- Већина ЛТО сматра да би за даљи развој туристичке дестинације и развој туризма било корисно успоставити посебан организациони облик за управљање дестинацијом.
- Локалне туристичке организације са постојећим законским оквиром, али и капацитетима, немају могућности да се озбиљније укључе у процес управљања локалном туристичком дестинацијом.
- За даљи развој туризма пожељно је преиспитати потребу за постојањем основаних локалних туристичких организација и, у складу са приоритетним туристичким дестинацијама дефинисаним у Стратегији развоја туризма РС, формирати регионалне туристичке организације како би се удруживањем ресурса, финансијских и кадровских потенцијала постигли бољи резултати.
- У наредном периоду потребно је креирати законски оквир за прелазак ЛТО и РТО са дестинацијског маркетинга на дестинацијско управљање, односно законски регулисати оснивање ДМО као светског тренда у приступу и управљању туристичким дестинацијама.
- За увођење дестинацијског управљања потребно је спровести едукацију кадрова на свим нивоима и предвидети адекватне подстицаје.

8. ИСКУСТВА ЗЕМАЉА У ОКРУЖЕЊУ

Унапређење услова за организацију и развој туризма увек треба посматрати и у контексту позитивних примера и искустава из окружења. У том смислу, услове за функционисање и развој туризма треба посматрати у законодавном, институционалном и финансијском оквиру. У овој анализи представљени су модели из Словеније, Хрватске и Бугарске.

8.1. Словенија

Министарство за привреду, туризам и спорт је главно тело Републике Словеније одговорно за креирање и спровођење јавне политике из области туризма на националном нивоу.

Законодавни оквир у области туризма чине Закон о унапређењу развоја туризма⁵⁴ и Закон о угоститељству⁵⁵. У ширем смислу, законодавни оквир за рад и развој словеначког туризма представља изузетно широк спектар законодавства из различитих области: услова пословања, пореског законодавства, заштите потрошача, заштите животне средине, просторног планирања и изградње, законодавства из области културе и многих других области...

Основни документ за планирање развоја туризма на националном нивоу представља Стратегија развоја туризма Републике Словеније, коју доноси Влада Републике Словеније на петогодишњем нивоу, а у складу са Законом о унапређењу развоја туризма. **Стратегија представља основ за деловање свих актера у области туризма, од националног до локалног нивоа.** Стратешко планирање у области туризма одражава партнерство између јавног и приватног сектора, и то пре свега са Туристичко-угоститељском комором, Комором занатства и малог бизниса и Туристичким савезом Словеније, као и другима који су директно укључени у стратешко планирање туристичке политике.

Стратегија развоја туризма за период 2017–2021. године донела је нову организациону шему која је допринела значајном расту туризма, који је изнад европског и светског просека (5,86 милиона долазака и 15,58 милиона ноћења у 2022. години, при чему је 67% учешће страних туриста⁵⁶). Овом стратегијом **Словенија је, као туристичка дестинација, подељена на 4 макро целине и 34 водеће туристичке дестинације**⁵⁷ (од укупно 212 општина), које представљају носиоце туристичке понуде Словеније и туристичког развоја у целини. Критеријум за одређивање водећих туристичких дестинација био је остварен туристички промет од најмање 50.000 ноћења годишње, потенцијал за развој

54 <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAK06452>.

55 <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAK0393>.

56 <https://www.slovenia.info/en/business/research-and-analysis/tourism-in-numbers>.

57 <https://www.slovenia.info/en/business/leading-destinations>.

туризма, као и институционална организација. Водеће дестинације су водеће по обиму ноћења на свакој макродестинацији, по утицају на креирање имица или препознатљивости макродестинације, па и саме Словеније, и по правилу их је пет до десет на свакој макродестинацији. Водеће дестинације оствариле су око 95% ноћења од укупног броја остварених ноћења у Словенији. Приказ је дат на следећој слици:

Слика 1: Приказ макро и водећих дестинација у Словенији⁵⁸



Тренутно актуелна Стратегија словеначког туризма за период 2022–2028. године⁵⁹ дефинише седам (7) кључних политика и три (3) хоризонталне теме. Кључне политике су:

- инвестиције и пословно окружење
- јавна инфраструктура и наслеђе за туристичко окружење Словеније
- људски ресурси за повећање додате вредности
- зелена схема словеначког туризма
- доступност и мобилност
- управљање дестинацијама и повезивање туризма
- производи и маркетинг.

Хоризонталне теме су следеће:

- дигитална трансформација словеначког туризма
- правци политике у законодавној и финансијској области
- институционални оквир и хоризонтално међуресорно управљање / координација политике.

У складу са овим, донета је и Стратегија дигиталне трансформације туризма Словеније за период 2022–2026. године, чији је циљ да Словенија постане позитиван пример паметне дестинације која јача и подстиче развој одрживих, персонализованих и иновативних искустава⁶⁰.

58 https://www.slovenia.info/uploads/program_dela_2020-2021/program_dela_2020_2021_web.pdf.

59 <https://arhiv2023.skupnostobcin.si/wp-content/uploads/2022/05/strategija-slovenskega-turizma-2022-2028-predstavitev.pdf>.

60 https://www.slovenia.info/uploads/poslovno/strategija_digitalne_transformacije/strategija_digitalne_preobrazbe_2022-2026.pdf.

У имплементацији Стратегије развоја туризма Словеније за период 2022–2028. године, због изузетне мултисекторске природе туризма, **успоставља се и промовише принцип међусекторске и међуресорне сарадње и интеграције за развој и пословање туризма на свим нивоима**, односно предвиђа се успостављање институционалне хоризонталне и вертикалне повезаности локалног, регионалног и националног нивоа у туризму. Институционални облици интеграције треба да се успоставе, не само с циљем ефективне реализације стратегије развоја туризма, већ и несметаног функционисања туристичког система у целини. Улога сваког нивоа представљена је на следећој слици:

Слика 2: Улоге различитих нивоа управљања развојем туризма у Словенији⁶¹

Словеначка туристичка организација (СТО)	МАКРОРЕГИЈЕ (МР)	Водеће дестинације (ВД)
<ul style="list-style-type: none"> • Координација ВД унутар макрорегиона (МР) • Припрема и координација маркетиншких планова за МР • Припрема МР садржаја • Уређење архитектуре бренда 	<ul style="list-style-type: none"> • Повезивање у оквиру МР или заокружених географских подручја (развој и промоција) • Постепено формирање у формални облик (конзорцијуми итд.) • Партнер СТО у промоцији 	<ul style="list-style-type: none"> • Припрема садржаја • Развој производа и искустава • Информисање • Повезивање с другим ВД • Укључивање других дестинација

Финансијска политика се, такође, спроводи кроз међуресорну и међусекторску сарадњу у планирању, комбиновању и обезбеђивању постојећих, већ успостављених, и нових средстава за појединачне мере.

На основу Стратегије развоја туризма Словеније за период 2022–2028. године, дефинисаних праваца политика и мера, министарство надлежно за туризам припрема детаљан акциони план за сваки двогодишњи буџетски период у оквиру периода 2022–2028, који координира Међуресорна владина група за праћење, контролу и усмеравање спровођења стратегије развоја туризма, а која, заједно са финансијским планом, одобрава акциони план за сваки буџетски период.

Промоција Словеније као туристичке дестинације је у надлежности Словеначке туристичке организације (енгл. *Slovenian Touris Board*), јавне агенције која има шест канцеларија у Европи и ради са другим промотивним канцеларијама широм света. Словеначка туристичка организација је одговорна за обезбеђивање туристичко-информационе инфраструктуре и управљање њоме, координацију развоја туристичких производа, промоцију словеначког туризма у земљи и иностранству, умрежавање заинтересованих страна и истраживање и развој у области туризма.

Осим на националном нивоу, а у складу са Законом о унапређењу развоја туризма, **планирање, организовање и имплементација политике промоције и развоја туризма ради се на нивоу туристичког подручја**, и то је у надлежности општина које припадају туристичком подручју. Фактички, применом Стратегије за период 2017–2021. године прешло се на дестинацијско управљање развојем туризма и успостављање дестинацијских менаџмент организација (ДМО).

61 https://www.slovenia.info/uploads/dokumenti/dokumenti/program_sto_2018.2019_skupna_brez_pd.pdf.

При креирању и спровођењу политике унапређења развоја туризма на нивоу туристичког подручја, **општине су, у складу са Законом, дужне да се придржавају смерница из Словеначке туристичке стратегије.** За обављање ових послова **општине могу организовати јавне службе или ове послове поверавају другим правним лицима која испуњавају услове прописане Законом, односно представљају правна лица која раде у јавном интересу.** У пракси, ситуација је шаренолика. На већини водећих туристичких дестинација за послове развоја и промоције туризма основане су јавне установе. То је најчешће ситуација када се дефинисана водећа туристичка дестинација односи на једну општину или је једна општина туристички доминантна у односу на остале које припадају туристичкој дестинацији, па је она оснивач установе која обавља ове послове и за потребе мање развијених општина. Међутим, **иако су организоване као јавне установе, ове институције у управним одборима обавезно имају и чланове који представљају приватни сектор из области туризма – хотелијере, угоститеље и станодавце.** На туристичким дестинацијама које се састоје из више општина, послови су у неколико случајева поверени регионалним развојним агенцијама. Али постоје ситуације када су ови послови поверени привредним друштвима која раде у јавном интересу. **Законом је остављено општинама које чине туристичко подручје да сходно локалним приликама организују ове послове.** Повезивање на регионалном нивоу и сарадња са националном туристичком организацијом су тренутно у потпуности преговарачки. Не постоје формалне регионалне структуре, неке дестинације се саме повезују, а најуспешнији пример јесу Јулијски Алпи, где се, поред заједничког маркетинга, развијају и заједнички регионални производи и развојно-управљачки садржаји⁶².

Према анализи садржаног у актуелној Стратегији развоја словеначког туризма за период 2022–2028. године, концепт макродестинација и водећих дестинација наишао је на широку подршку и допринео добрим резултатима у области маркетинга, али су промене у области развоја туризма релативно скромне. Велики изазов представља још увек недовољна повезаност актера у туризму на локалном нивоу у управљању и обезбеђивању квалитетног амбијента и интегрисаног доживљаја дестинација. Чак ни вертикална веза између локалног и националног нивоа није институционално успостављена, јер у дестинацијским организацијама не постоји регионални ниво који би ту повезаност могао ефикасно да обезбеди. Вертикална сарадња Словеначке туристичке организације са локалним нивоом ограничена је на маркетинг, док је међуресорна сарадња, која је апсолутно неопходна за ефикасан развој туризма, и даље прилично слаба. Институционални оквир за функционисање туризма нема све оптимално успостављене функције за интегрисано управљање квалитетом и развојем туризма. Све ово негативно утиче на конкурентност и ограничава успостављање ланаца вредности и раст додатне вредности у сектору туризма. Из тог разлога **овом стратегијом се предлажу интервенције у смислу проширења надлежности и јачања ДМО за ефикасно управљање и развој понуде на дестинацијско-регионалном нивоу, као и њиховог усмеравања на развој и јачање партнерства са привредом.** Посебну улогу ДМО треба да добију у јачању међуресорне сарадње на свим нивоима, као и бољем регионалном повезивању.

У прелазном периоду, до краја 2023. године, формални статус водећих ДМО је замрзнут и њихова адаптација је у току на терену. Од 1. јануара 2024. године успоставља се регистар ДМО при Словеначкој туристичкој организацији, а од 2025. промотивна подршка биће омогућена само за регионалне ДМО. У наставку је дат приказ кривог модела дестинацијског управљања у Словенији⁶³:

62 <https://julian-alps.com/en/>.

63 <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MGTS/Dokumenti/DTUR/Nova-strategija-2022-2028/Strategija-slovenskega-turizma-2022-2028-dokument.pdf>.

Слика 3: Кровни модел дестинацијског управљања у Словенији



Средства за планирање, организовање и спровођење политика унапређења развоја туризма обезбеђују се у републичком буџету, при чему се значајна средства користе из различитих фондова ЕУ. Посебно је битно истаћи два нова инструмента: финансијски инструмент ЕУ за опоравак и отпорност, који треба да олакша опоравак од кризе изазване пандемијом болести *COVID-19* и подстакне улагања у зелену и дигиталну транзицију, и углавном се користи за повећање додатне вредности туристичке понуде, док је за инфраструктуру врло значајан нови инструмент ЕУ – ИТИ (енгл. *Integral Territorial Investment*), механизам за подршку пројектима који се имплементирају кроз одрживе урбане стратегије општина.

На нивоу туристичких подручја средства се обезбеђују у буџетима општина кроз наменска средства за подршку развоју туризма на туристичким подручјима (боравишна такса и концесиона накнада од игара на срећу), као и из других извора, а најчешће из фондова ЕУ. **Општине су дужне да наменска средства усмере на законом дефинисане услуге од јавног интереса на нивоу туристичког подручја, и то:**

1. туристичке информативне активности, укључујући:
 - информисање туриста,
 - прикупљање података за информисање посетилаца,
 - добијање мишљења посетилаца о квалитету туристичке понуде,
 - примање сугестија и притужби посетилаца на туристичку понуду и њихово прослеђивање надлежним органима,
 - регулисање и одржавање туристичке сигнализације
2. подстицање развоја свеобухватних туристичких производа туристичког подручја,
3. маркетинг свеобухватне туристичке понуде на нивоу туристичког подручја,
4. развој и одржавање заједничке туристичке инфраструктуре,
5. уређење и одржавање јавних површина намењених туристима,
6. организовање и извођење догађаја,
7. подизање нивоа свести и подстицање локалног становништва на позитиван однос према туристима и туризму,
8. друге бесплатне услуге које се нуде туристима у туристичком подручју.

Инвестициона улагања у развој туризма финансирају се директно из буџета ЈЛС, било како да су та средства у буџету обезбеђена, као и из средстава за функционисање дестинацијских туристичких организација. Преко дестинацијских менаџмент организација претежно се финансирају туристичка промоција, активности на креирању туристичких производа и *soft*⁶⁴ пројекти.

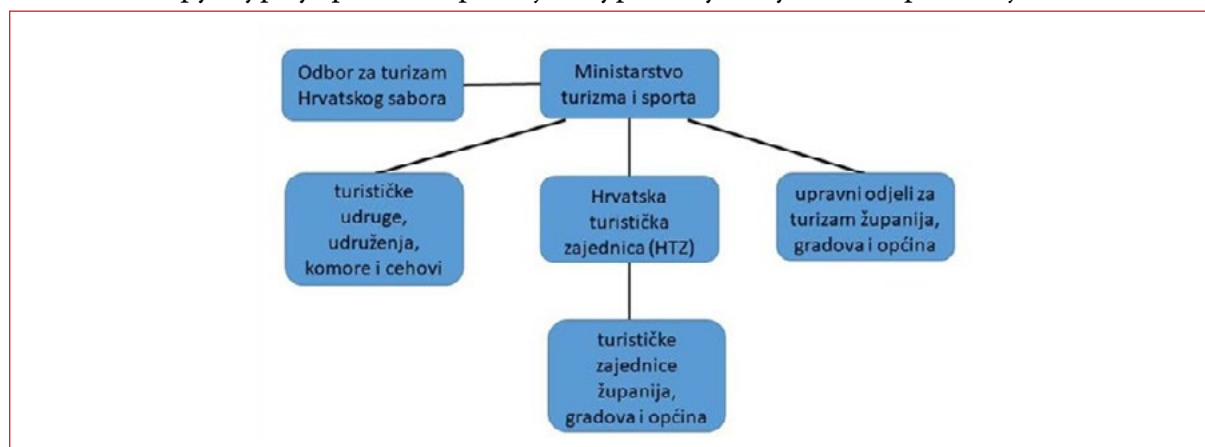
За успешност развоја туризма у Словенији свакако треба споменути и доследност бренда „*I FEEL SLOVENIJA*”, који прожима све области и све нивое, као и „*SLOVENIA GREEN destination*”, који окупља словеначке дестинације и пружаоце туристичких услуга који су посвећени одрживом развоју туризма. У том смислу веома је битна „Зелена шема словеначког туризма”, успостављена са циљем да Словенија постане атрактивна зелена и здрава дестинација. Она представља сертификат квалитета за испуњавање широког спектра захтева у области одрживог туризма и алат за процену и унапређење одрживог учинка свих заинтересованих страна у словеначком туризму, под кровним брендом „*SLOVENIA GREEN*”, и значајно утиче на унапређење и промоцију одрживе туристичке понуде.

8.2. Хрватска

У Републици Хрватској, Министарство туризма и спорта⁶⁵ обавља административне и друге послове у вези са туристичком политиком Републике Хрватске, задужено је за спровођење Стратегије развоја РХ, развој и улагање у туризму, унапређење и развој малих и средњих предузећа у туризму и угоститељству, развој дигиталног туризма и многе друге послове који су слични или исти као они које обавља наше министарство, али је занимљиво да је једна од његових надлежности и подршка **развоју образовног система у туризму кроз центре компетенције и промоцију занимања** и образовања у туризму, што је врло похвално и показује њихову бригу за кадрове.

У наставку је дата институционална структура управљања развојем туризма у Републици Хрватској:

Слика 4: Структура управљања развојем туризма у Републици Хрватској



64 *Soft* пројекти су пројекти који трају најдуже 12 месеци и немају као основни циљ изградњу или увећање вредности имовине (изградња/доградња/реконструкција објеката/набавка опреме), односно инвестиционе активности чине највише 30% вредности пројекта. Углавном се заснивају на услугама, као што су едукација, промоција, израда разних анализа и студија и сл.

65 *Ministarstvo turizma i sporta Republike Hrvatske - Naslovna (gov.hr)*.

Постоји **Стратегија развоја одрживог туризма до 2030. године**⁶⁶, која је усклађена са Националном развојном стратегијом Републике Хрватске до 2030. године и политикама и документима Европске уније и Републике Хрватске. Стратегија је усклађена са Транзиционим путем за туризам, који је окосница будућег Европског плана за туризам до 2030. године (Агенда 2030).

Стратегијом су дефинисана четири стратешка циља:

1. целогодишњи и регионално уравнотеженији туризам;
2. туризам уз очувану животну средину, простор и климу;
3. конкурентан и иновативан туризам;
4. отпоран туризам.

На основу ове стратегије донесен је Национални план развоја одрживог туризма до 2027. године⁶⁷, који, као средњорочни акт, операционализује приоритетна подручја кроз конкретне мере.

Актуелан је и Програм имплементације Министарства туризма и спорта за период 2021–2024. године⁶⁸, са циљем јачања ових сектора, њихове конкурентности, очувања радних места уз поштовање начела одрживости и континуирано стварање услова за परिрање савременим туристичким трендовима и захтевима.

Закон о туризму је први кровни закон у овом сектору и требало би да ступи на снагу почетком 2024. године⁶⁹, а прописује **законску обавезу доношења плана управљања дестинацијом**. Закон ставља акценат на развој туризма заснован на начелима одрживости, а предвиђа алате за праћење – индекс туристичке развијености, сателитске рачуне одрживог туризма (праћење економских, еколошких и друштвених учинака туризма на секторе у еко-саставу туризма) и показатеље одрживости (оптерећеност простора туризмом, потрошњу воде за пиће, комунални отпад, потрошњу електричне енергије итд.), као и израду планова управљања и стратешких докумената⁷⁰.

Слика 5: Измене закона о туризму у Републици Хрватској⁷¹



66 https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2023_01_2_18.h.

67 mint.gov.hr.

68 Исто.

69 *Vlada Republike Hrvatske - Zakon o turizmu na snazi od iduće godine, fokus na održivom upravljanju destinacijama* (gov.hr).

70 vlada.gov.hr.

71 vlada.gov.hr.

Због неравномерне туристичке развијености Хрватске, одговорност за управљање развојем туризма ће се спустити на локални и регионални ниво. Планови ће се доносити на четири године, радиће их туристичке заједнице уз укључивање свих заинтересованих актера, усвајати тела туристичких заједница, а на крају ће јединице локалне самоуправе предложити својим надлежним органима доношење одлука о управљању дестинацијом. На основу плана управљања дестинацијом доносиће се, између осталог, одлуке о попису пројеката од посебног значаја за развој дестинације, о броју, врсти и категорији угоститељских објеката, затим смештајних капацитета објеката на дестинацији.

Слика 6: План управљања дестинацијом⁷²



Предвиђено је и увођење **туристичког еколошког доприноса** за госте који бораве на дестинацији, а средства ће се користити наменски за унапређење комуналне инфраструктуре.

Централне институције за развој и промоцију туризма у Републици Хрватској на локалном, међуопштинском, регионалном и националном нивоу су туристичке заједнице, којих тренутно има 297⁷³, а њихово функционисање је регулисано Законом о туристичким заједницама и промоцији хрватског туризма⁷⁴. Закон их дефинише као „организације које делују по принципу дестинацијског менаџмента, а оснивају се ради промицања и развоја туризма Републике Хрватске и економских интереса правних и физичких лица која пружају угоститељске услуге и услуге у туризму или обављају другу делатност непосредно повезану с туризмом на начин да управљају дестинацијом на нивоу за који су основане.” Даље, систем туристичких заједница организованих по моделу дестинацијске менаџмент организације чине:

1. локална туристичка заједница основана као локална дестинацијска менаџмент организација за подручје једне или више јединица локалне самоуправе, отока, ривијере или сличне просторне целине;

72 vlada.gov.hr.

73 [231013_upisnik_TZ.xlsx](https://231013-upisnik-TZ.xlsx) (live.com).

74 zakon.hr.

2. регионална туристичка заједница основана као регионална дестинацијска менаџмент организација за подручје једне или више јединица подручне (регионалне) самоуправе;
3. Туристичка заједница града Загреба за подручје града Загреба и
4. Хрватска туристичка заједница за подручје Републике Хрватске.

Туристичке заједнице су правна лице, чија права и обавезе су дефинисани овим законом и статутом туристичке заједнице. За своје обавезе оне одговарају целокупном својом имовином, а правни статус стичу уписом у регистар туристичких заједница, који води надлежно министарство. Оснивају се ради опште користи / општег добра и у том смислу не могу обављати комерцијалне делатности. Циљеви туристичких организација су:

- развој и маркетинг дестинације (планирање, развој туристичких производа на дестинацији, финансирање, доношење и спровођење одлука);
- обезбеђивање свеобухватније заступљености специфичних локалних/регионалних интереса јачањем локалних/регионалних иницијатива и повезивањем заинтересованих страна на локалном/регионалном нивоу за стварање међународно конкурентних туристичких заједница;
- побољшање услова боравка туриста на дестинацији, развијање свести о значају и економским, социјалним и другим ефектима туризма, као и потреби и значају очувања и унапређења свих елемената туристичке базе ресурса одређене дестинације, посебно заштите животне средине, као и природног и културног наслеђа у складу са принципима одрживог развоја.

Туристичка заједница може:

- управљати јавном туристичком инфраструктуром датом на управљање од стране јединица локалне, односно подручне (регионалне) самоуправе, Републике Хрватске, тела јавне власти, јавних установа односно правних лица којима је оснивач или већински власник јединица локалне односно подручне (регионалне) самоуправе или Република Хрватска;
- организовати манифестације и догађаје који доприносе туристичком идентитету дестинације;
- објављивати комерцијалне огласе на својим дигиталним онлајн и офлајн каналима комуникације и закључивати спонзорске уговоре у сврху финансирања активности;
- организовати стручне скупове и едукације;
- пружати услуге путем туристичких информационих система, као и израђивати тржишна и друга истраживања и анализе намењене комерцијалној употреби;
- обављати друге послове у функцији развоја туризма и дестинације који нису у супротности с овим законом и другим прописима.

Локалну туристичку заједницу оснивају њени чланови, а припремне радње за оснивање локалне туристичке заједнице и сазивање оснивачке скупштине обавља градоначелник / председник општине у сарадњи са регионалном туристичком заједницом. Ако се локална туристичка заједница оснива за подручје више јединица локалне самоуправе, припремне радње и сазивање оснивачке скупштине обавља регионална туристичка заједница.

Локална туристичка заједница за подручје једне јединице локалне самоуправе оснива се на иницијативу градоначелника / председника општине, а иницијативу за оснивање локалне туристичке заједнице за подручје више јединица локалне самоуправе дају регионалне туристичке заједнице односно градоначелници / председници општине и већ основане локалне туристичке заједнице.

Важно је истаћи како је регулисана сарадња локалне туристичке заједнице са јединицом локалне самоуправе. Наиме, чланом 26. дефинисано је да ЈЛС воде рачуна о обезбеђивању услова за развој туризма, а посебно о уређењу насеља, инфраструктури јавног туризма, заштити животне средине, природном и културном наслеђу и сл., а сарађују са локалним туристичким заједницама у вези са договором о заједничком коришћењу средстава од туристичких такси које се сливају у буџет ЈЛС ради побољшања услова боравка туриста, затим у изради планова развоја туризма у јединицама локалне самоуправе, најкасније до рока утврђеног посебним прописима за усвајање буџета јединице локалне самоуправе, прате туристички промет, као и пријаву и одјаву туриста, сарађују при одлучивању о радном времену угоститељских објеката у складу са прописима којима се уређује угоститељска делатности и др.

Правна и физичка лица која су обавезни чланови ЛТЗ плаћају чланарину локалној туристичкој заједници у складу с посебним прописом којим се уређују чланарине у туристичким заједницама.

Локалне туристичке заједнице имају широки дијапазон послова које обављају, а који су сегментирани у три најважнија:

- **развој производа** – учествовање у планирању и спровођењу кључних инвестиционих пројеката јавног сектора и кључних пројеката за подизање конкурентности дестинације, координацију и комуникацију са представницима приватног и јавног сектора на дестинацији, развојне активности у вези са повезивањем елемената понуде у пакете и производе – инкубаторе иновативних дестинацијских доживљаја и производа, развој догађаја на дестинацији, развој осталих елемената туристичке понуде с фокусом на понуду током целе године, аплицирање, самостално или у сарадњи са ЈЛС и другим субјектима из јавног или приватног сектора, на конкурсима за развој јавне туристичке понуде и инфраструктуре, управљање квалитетом понуде на дестинацији, стратешко и оперативно планирање развоја туризма или производа на дестинацијском нивоу, учествовање у изради стратешких и развојних планова, управљање јавном туристичком инфраструктуром, учествовање у реализацији стратешких маркетиншких пројеката;
- **информације и истраживање** – који су у већој или мањој мери већ заступљени и у активностима наших ЛТО, као што су израда и дистрибуција информативног материјала, креирање садржаја на профилима друштвених мрежа, управљање туристичким информативним центрима и др.);
- **дистрибуција** – припрема дестинацијских маркетиншких материјала, спровођење оперативних маркетиншких активности, пружање подршке у организацији студијских путовања новинара и представника организатора путовања у сарадњи са регионалном туристичком заједницом, као и у сарадњи са Хрватском туристичком заједницом.

Поред ових задатака, локалне туристичке заједнице које остварују више од 1.000.000 ноћења годишње могу обављати и следеће задатке: односи са јавношћу, креирање садржаја на мрежној страници и профилима друштвених мрежа, дефинисање смерница и стандарда за обликовање туристичких промотивних материјала, успостављање маркетиншке инфраструктуре засноване на информационом технологијама, спровођење активности стратешког и оперативног маркетинга (брендирање дестинације, онлајн⁷⁵ и офлајн⁷⁶ активности, сајмови, студијска путовања, спонзорства итд.).

75 Имејл, билтени (енгл. *Newsletter*), друштвене мреже, интернет презентација, блог, видео поруке, вебинари и сл.

76 Часописи, брошуре, флајери, састанци, презентације, плакати, новине, ТВ, радио...

Туристичке заједнице доносе годишњи програм рада, који обавезно садржи све појединачно утврђене планиране активности и потребна финансијска средства за њихово извршење. До марта текуће године морају донети извештај о извршењу програма рада за претходну годину. Извештај о извршењу локална туристичка заједница дужна је да достави регионалној туристичкој заједници, а регионална доставља Министарству и Хрватској туристичкој заједници.

Приходи туристичке заједнице су: туристичка такса (боравишна такса), чланарине, приходи од управљања туристичком инфраструктуром, организације различитих манифестација и стручних скупова и др., али и приходи из буџета ЈЛС и регионалне самоуправе, као и из државног буџета, чланарина добровољних чланова, донација, имовине у власништву, фондова ЕУ и других фондова. Занимљиво је што се туристичка заједница може задужити ради реализације програма рада, али укупна вредност обавеза на основу задужења на годишњем нивоу не сме прећи 10% укупних прихода предвиђених финансијским планом. Трошкови за плате запослених у туристичкој заједници не смеју прелазити 40% укупних прихода ТЗ (ово ограничење се не односи на трошкове за плате запослених у туристичко-информативним центрима туристичке заједнице).

Закон о туристичким заједницама и промоцији хрватског туризма је окосница за њихово удруживање и оснивање за подручје више јединица локалне односно регионалне самоуправе ради заједничког управљања развојем туристичких производа и промоције дестинације.

Формиран је и Фонд за подстицање удруживања туристичких заједница, у који се сливају средства од уплаћених туристичких такси и чланарина, а туристичке заједнице имају на располагању формално или пројектно удруживање. Формално, удружује се више локалних туристичких заједница за подручје више јединица локалне самоуправе, отока, ривијера, уз поштовање просторно-функционалне целовитости и више регионалних туристичких заједница за подручје више јединица регионалне самоуправе. По добијању сагласности од стране ресорног министарства, а на предлог комисије коју је именовао министар надлежан за туризам, удружене туристичке заједнице уписују се у Регистар туристичких заједница и тиме стичу правни легитимитет (нпр. Туристичка заједница подручја Срце Загорја, ТЗП општине Тухељ, града Клањца и општине Велико Трговишће итд. – укупно 33 ТЗП). Пројектно, удружују се локалне и регионалне туристичке заједнице, као и туристичке заједнице и јединице локалне самоуправе које немају основану туристичку заједницу за своје подручје, потписивањем споразума којим се обавезују да заједнички, не самостално, спроводе активности које су усмерене на развој туристичког производа и промоцију јединствене дестинације.

Министарство туризма и спорта даје претходну сагласност за удруживање, на предлог комисије коју именује министар надлежан за туризам. Тим споразумом се не стиче правни статус и не уписује се у Регистар туристичких заједница, већ се Споразум доставља Министарству туризма и спорта у електронском облику у року од 15 дана од дана његовог склапања, те се он потом објављује на интернет страници Министарства туризма и спорта.

Већ смо поменули да туристичка заједница може управљати јавном туристичком инфраструктуром. Како би се тачно дефинисало шта се подразумева под јавном туристичком инфраструктуром, донесен је кратак Правилник (од 6 чланова⁷⁷), који прописује и под којим условима туристичка заједница може преузети управљање јавном туристичком инфраструктуром уступљеном од стране јединице локалне односно подручне (регионалне) самоуправе, **без накнаде**. Правилник дефинише да је јавна туристичка инфраструктура јавна инфраструктура која на подручју туристичке дестинације директно или индиректно

77 <https://narodne-novine.nn.hr/>.

утиче на развој туризма и туристичке понуде, као што су гараже и паркиралишта са организованом наплатом, конгресни центри, дворане (спортске, концертне, биоскопи), клизалишта, ски-подршка (ски-лифт, жичара, лифтови, топови), игралишта (тениско, ногометно, кошаркашко, мини-гольф, дечија игралишта), забавни паркови, купалишта (унутрашњи и спољни базени) и природна купалишта (плаже уз обалу мора, језера, река), шеталишта уз реку или језера, кроз шуму, уз море, бициклистичке, јахачке, планинарске, винске и сл. стазе, излетишта, спортско-рекреативни центри. Додатно, дефинисано је да, на предлог јединице локалне односно подручне (регионалне) самоуправе и туристичке заједнице, министарство надлежно за послове у вези са туризмом може дати сагласност за управљање инфраструктуром која није обухваћена одредбама овог правилника.

Туристичке заједнице у Хрватској, на основу свега наведеног, представљају значајан фактор у организацији и промоцији туристичке дестинације и обезбеђивању конкурентске предности дестинације. У управљању и развоју туристичке дестинације и у развијању туристичког производа њихова улога је неоспорна, а нарочито долази до изражаја са успостављањем модела дестинацијске менаџмент организације.

8.3. Бугарска

За спровођење јавне политике у области туризма у Бугарској одговорно је **Министарство туризма Републике Бугарске**⁷⁸ (раније Министарство привреде и економског развоја).

Државна политика одрживог развоја туризма у Републици Бугарској интегрисана је у секторске политике и спроводи је **министар туризма** уз учешће других органа извршне власти у оквиру њихове надлежности. Министар туризма спроводи државну политику у области туризма, израђује и надзире спровођење Националне стратегије одрживог развоја туризма и стратегија развоја појединих видова туризма, као и краткорочних програма и планова за њихово спровођење.

Државну политику у области туризма утврђује **Савет министара**. Савет министара, на предлог министра туризма, даје сагласност на националну стратегију одрживог развоја туризма и стратегије развоја појединих врста туризма.

Главно саветодавно тело министра је **Национални савет за туризам**⁷⁹, чији састав одлуком утврђује министар туризма (раније руководилац сектора за туризам у Министарству привреде и економског развоја). Састоји се од председника, заменика председника и чланова. Национални савет за туризам чине и представници свих министарстава у Влади Републике Бугарске, затим представници туристичких удружења и асоцијација, националних одмаралишта – туристичких центара, удружења авио, копнених и водних компанија (превозника), представници удружења националних потрошача Републике Бугарске, национално репрезентативне привредне асоцијације, као и Национална асоцијација општина и представници управљача туристичким подручјем – регија у Републици Бугарској. Национални савет за туризам помаже министру туризма у формирању и спровођењу државне туристичке политике, разматра концепте и програме одрживог развоја туризма, усваја правилнике и нормативна акта, доноси акт о територијалној регионализацији земље и акт о одређивању туристичких центара

78 <https://www.tourism.government.bg/>.

79 <https://www.tourism.government.bg/bg/kategorii/nacionalen-suvet-po-turizum/nacionalen-suvet-po-turizum>.

одмаралишта. Савет даје мишљења и даје предлоге о питањима везаним за маркетинг и оглашавање Бугарске као туристичке дестинације. Сви представници који имају чланство у Националном савету имају равномеран утицај у спровођењу државне политике у области туризма. Дакле у процесу формирања и спровођења туристичке политике земље, омогућено је учешће и заинтересованим приватним субјектима и удружењима грађана, кроз укључивање представника привреде и цивилног сектора у активности Националног савета за туризам и различитим саветодавним и стручним телима која подржавају опредељење и спровођење националне и локалне туристичке политике. Поред представника државе, учешће осталих представника туристичке привреде у матичним органима и организацијама на свим нивоима огледа се кроз чланство у следећим телима:

- Националном савету за туризам,
- организацијама за управљање туристичким регионима (ОТУР),
- стручним комисијама при централној и локалној администрацији,
- саветодавним већима председника општина.

Представницима туристичке привреде, поред учешћа у наведеним матичним органима и организацијама на свим нивоима, омогућене су и активности и чланство у стручним комисијама при централној и локалној администрацији, саветодавним већима председника општина, туристичко-информативним центрима.

Поред наведених институција на националном нивоу, у спровођењу државне политике развоја туризма у Бугарској учествују и следећи локални државни органи, односно институције:

Начелник округа спроводи државну политику у области туризма на територији округа, а **Општинско веће** утврђује и спроводи политику развоја туризма на територији општине, укључујући у програм спровођења плана развоја општине посебан део који садржи локални програм развоја туризма, одржавања туристичких објеката који су у општинској својини или за које је право коришћења и управљања дато општини, организовању манифестација и активности у области информисања туриста на локалном нивоу.

Председник општине / градоначелник (кмет) израђује и доноси програм развоја туризма на нивоу јединице локалне самоуправе, који одобрава месни саветодавни одбор који је именован од стране Општинског већа. Кмет је руководилац саветодавног одбора, који у свом саставу као чланове има и представнике привреде. Кмет оснива и општинску стручну комисију за категоризацију туристичких локалитета (ОЕККТО) за територију општине. Истовремено, кмет врши и контролу спровођења програма развоја туризма у јединици локалне самоуправе.

Оваква организација омогућава привреди да учествује у процесу доношења одлука и гаранција је за боље спровођење закона и имплементацију стратегија, ефикасност и одговорност менаџмента у туризму.

У Републици Бугарској област туризма и угоститељства дефинисана је једним законом – Законом о туризму. Закон уређује области управљања, регулисања и контроле туристичких делатности, услуга и објеката, туристичко зонирање земље (подела на туристичке регије), оснивање, структуру, организацију и делатност организација за управљање туристичким подручјима (ОУТР), овлашћења државних органа, територијалних органа извршне власти, и туристичких заједница за формирање и спровођење политика у области туризма.

На основу Закона доноси се Национална стратегија одрживог развоја туризма, која важи за период од 15 година.⁸⁰

80 https://www.tourism.government.bg/sites/tourism.government.bg/files/uploads/strategy-policy/strategy_2014-2030_13_05_2014-sled_ms_26_05_2014.pdf.

Ради остварења циљева у области туризма, Стратегијом су дефинисани следећи приоритети:

- подстицање интегрисаног регионалног развоја туризма кроз формирање одговарајућих организационих структура, координација снабдевања и спровођење регионално диференциране државне туристичке политике;
- очување и одрживо коришћење туристичких ресурса, укључујући природне, културне и антропогене ресурсе;
- унапређење туристичких атракција и инфраструктура повезаних са њима;
- повећање заштите, права и сигурности корисника туристичких услуга;
- унапређење сарадње између институција централне власти и власти на локалном нивоу са представницима туристичке привреде и стварање могућности развоја партнерства;
- побољшање квалитета (капацитета људских ресурса) образовања и усавршавања у туризму у складу са потребама сектора туризма и развоја тржишта рада.

Национална стратегија предвиђа развој туристичких подручја/региона у Републици Бугарској, као и идентификацију национално важних одмаралишта у земљи и дели земљу на осам најзначајнијих туристичких регија, које су подељене на подрегије.

Слика 7: Туристичка подручја – регије, и туристичке подрегије⁸¹



Зонирање (подела на туристичка подручја – регије) одређује се документом који доноси национални савет за туризам, уз одобрење министра туризма, и зове се **Концепт туристичког зонирања Бугарске** (актуелни концепт је усвојен 2015. године). Исто тело доноси и акт о проглашењу национално важних туристичких одмаралишта – центара. И регије и туристички центри, у складу са овим правилником, морају бити регистровани у Националном регистру туризма, који је део Националног регистра Републике Бугарске. Према Закону о туризму, за територијални обухват региона успостављају се **организације за управљање туристичким подручјем (ОУТР)**. С тим у вези, предлажу

81 https://www.tourism.government.bg/sites/tourism.government.bg/files/uploads/strategy-policy/strategy_2014-2030_13_05_2014-sled_ms_26_05_2014.pdf (стр. 96).

се и дефинишу центри региона у којима би требало да буде седиште ОУТР-а и у оквиру сваке туристичке области издвајају се подокрузи. На предлог министра туризма, одлуком Савета министара, доноси се акт о туристичком зонирању и акт о проглашењу национално важних туристичких центара – одмаралишта, која морају да буду уписана у Национални регистар туризма.

Туристичким подручјем/регијом, дакле, управља **организација за управљање туристичким подручјем** (ОУТР). Организације за управљање туристичким подручјима су добровољне организације, које кроз међусобну помоћ и сарадњу у интересу својих чланова и у јавном интересу спроводе активности везане за формирање регионалних туристичких производа и спровођење регионалног маркетинга и оглашавања на одређеној територији – туристичком подручју. Организације за управљање туристичким подручјима су правна лица која се оснивају и региструју у складу са процедуром дефинисаном Законом о туризму. Седишта ОУТР су најразвијенији, званично одређени туристички центри у датој регији.

Организација за управљање туристичким подручјем оснива се најмање од:

1. два туристичка удружења, уписана у Национални туристички регистар, а чије је седиште на територији туристичког подручја;
2. четири општине/града са територије туристичког подручја, од којих је једна седиште туристичког подручја.

Чланови ОУТР могу бити и представници удружења потрошача, потом туристичких удружења која су уписана у Национални туристички регистар, представници општина и округа, научних организација, института и школа из области туризма и друге организације, установе и привредна друштва чије је седиште или место деловања на територији туристичке регије – подручја, национални, општински и регионални музеји, национални паркови и паркови природе који се налазе на територији подручја.

На територији туристичког подручја регије може постојати само једна организација за управљање. Организација за управљање туристичким подручјем мора у свој назив укључити израз „туристичко подручје” и назив подручја – регије. Организације за управљање туристичким подручјима не распоређују добит.

Делатност ОУТР обухвата израду и спровођење маркетиншке стратегије туристичког подручја у складу са националном маркетиншком стратегијом и маркетиншких активности, организовање и подржавање активности туристичких информативних центара у региону. ОУТР пружа помоћ начелницима округа и кметовима у испуњавању обавеза у области туризма, реализује пројекте који се финансирају из фондова Европске уније, спроводи активности обуке и унапређења квалитета туристичких услуга, уводи и имплементира добровољне системе за вредновање квалитета туристичких услуга и одрживог развоја туристичког подручја. Организације за управљање туристичким подручјима обављају делатност у складу са националном политиком у области туризма, коју спроводи Министарство туризма. Организације за управљање туристичким подручјима обављају своју делатност под контролом државе. Функције контролног органа врши министар туризма.

Организације за управљање туристичким подручјима су корисници средстава Кохезионог фонда и структурних фондова Европске уније и програма на националном и европском нивоу. Организације за управљање туристичким подручјима може финансијски подржати држава. Рад Организација за управљање туристичким подручјем може престати одлуком скупштине донетом двотрећинском већином гласова свих чланова. Организација за управљање туристичким подручјем престаје да ради наредбом министра туризма.

На локалном и регионалном нивоу послови информисања туриста и туристичке промоције поверени су **туристичким удружењима**. Промотивне активности планирају се у складу са годишњим програмом промоције туризма у Бугарској, за текућу годину, на који сагласност даје министар туризма.

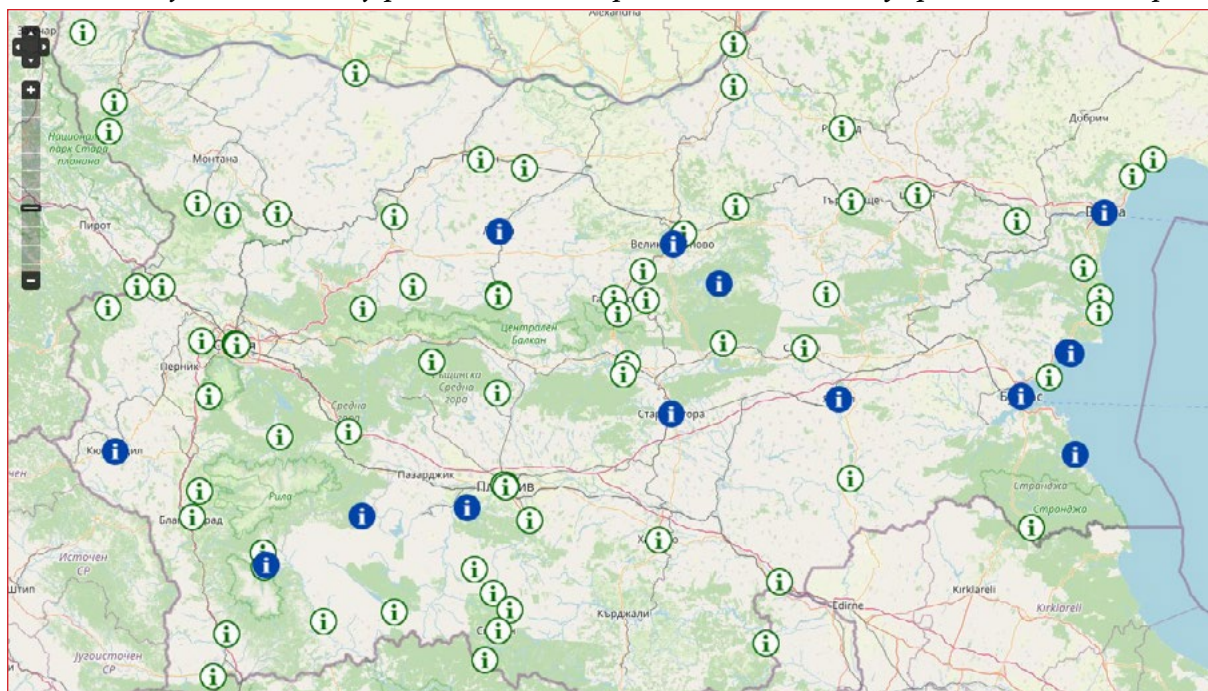
Туристичка удружења, у смислу Закона о туризму, оснивају се, региструју, њима се управља, трансформишу се и престају у складу са Законом о непрофитним правним лицима – удруживању грађана. Туристичка друштва уписују се у посебан регистар, који се води у Министарству туризма. Регистар је јаван и део је Националног туристичког регистра. Делатност туристичких удружења обухвата послове координације деловања у формирању и маркетингу туристичког производа и информативне услуге за туристе, развој и спровођење иницијатива и пројеката у области туризма, као и друге послове у вези са развојем туризма. Политичке странке, синдикалне организације, верске установе и правна лица регистрована по Закону о верама не могу бити чланови туристичких удружења.

Туристичка удружења финансирају се из једнократне уводне чланарине, приходима од делатности, средствима од учешћа у европским, међународним и другим донаторским програмима, донација физичких и правних лица, камата на депозите сопствених средстава и других извора утврђених законом или другим нормативним актом.

Туристичка удружења могу бити чланови ОУТР на чијој територији ОУТР делује, а уписују се у регистар намењен за ову намену, који се води у Министарству туризма.

Туристичка удружења, за потребе информисања туриста на нивоу јединице локалне заједнице, образују туристичко-информативне центре, осим националног информативног центра у Софији, који је основало Министарство, и регионалних инфо-центра, које оснивају организације за управљање туристичким подручјем.

Слика 8: Мрежа туристичко-информативних центара у Републици Бугарској (Плавом бојом означени су реионални центри и национални информативни центар.)⁸²



Туристички информативни центри образују се ради информисања туриста, рекламирања и промоције туризма на одређеној територији. Туристички информативни центри

82 <https://www.tourism.government.bg/bg/tourist-information-centers>.

су повезани у националну мрежу туристичко-информативних центара, која функционише на основу јединствених стандарда. Само онај центар који је део националне мреже може бити означен као туристички информативни центар. Јединствени стандарди националне мреже информативних центара утврђени су Правилником који доноси министар туризма. Регистар је такође део Националног туристичког регистра.

Мрежа туристичких инфо-центара уписана је у посебан регистар.

У информативним центрима углавном се пружају информације о туристичким локалитетима на територији земље, догађајима везаним за туризам, врши се издавање и дистрибуција штампаног промо-материјала, дају информације о актуелним културним и спортским дешавањима и све остале информације релевантне за туристичку понуду. Туристички информативни центри у Бугарској врше продају сувенира, као и изнајмљивање опреме за различите рекреативне активности.

ЗАКЉУЧАК

- Наведени примери земаља из окружења показују њихову опредељеност за дестинацијски приступ у планирању и развоју туризма, заснован на оствареном туристичком промету, потенцијалу за развој туризма и, што је веома важно, институционалној инфраструктури. Поменута организација може да подржи развој туристичке дестинације уз постојање снажног партнерства између јавног и приватног сектора и јасну координацију и поделу послова између различитих дестинацијских нивоа.
- Добри аспекти анализираних система, који могу да буду примењени и у Србији, огледају се у законској разради овог механизма кроз прецизно дефинисање улоге сваког нивоа институција у дестинацијском управљању, начину укључивања приватног сектора у важне стратешке одлуке и тела, дефинисању јасних надлежности ДМО уз израду плана управљања дестинацијом, формирању фонда који ће подстицати стварање ДМО и сл.
- За Србију је важно да анализира успешне примере и извуче поуке, као и да обрати пажњу на добре аспекте. Уколико и Србија жели да ухвати корак са својим суседима, користећи, између осталог, и њихова искуства, у наредном периоду треба очекивати да трансформише постојећу структуру за подршку туризму и развије концепт дестинацијског управљања кроз дестинацијске менаџмент организације, који је за сада само препознат као појам у Закону о туризму. На тај начин ће се створити услови за професионално, системско, стручно и одрживо управљање развојем туризма, које укључује планирање, развој и понуду сложених туристичких производа, управљање инфраструктуром, маркетингом и промоцију дестинације, усмеравање дестинацијског развоја применом модела дестинацијске менаџмент организације као ефикасног приступа и одговора на захтеве туриста како би им се пружила услуга врхунског квалитета, подигла атрактивност понуде и остварио већи интензитет доживљаја код туриста, а последично и већи обим туристичког промета.

9. ПРЕПОРУКЕ

На основу извршене анализе стања и претходно изнетих података дају се следеће препоруке:

9.1. Национални ниво

- Законом о туризму јасно **дефинисати надлежност ЈЛС у области туризма** – истицање искључиво надлежности ЛТО у пракси ствара конфузију о улози носиоца развоја туризма на локалном нивоу и улози коју ЈЛС могу и треба да имају у складу са Законом о локалној самоуправи и другим системским законима;
- Усагласити Правилник о садржини израде програма развоја туризма јединице локалне самоуправе („Службени гласник РС”, број 86/2020) са Законом о планском систему;
- Израдити подзаконске акте који би ближе уредили доношење програма промотивних активности ЈЛС, а све у складу са Законом о планском систему;
- Ускладити Правилник о начину израде планских докумената, као и студије оправданости за проглашење туристичког простора („Службени гласник РС”, бр. 58/2011, 82/2023 – др. правилник) и Правилник о садржини и начину израде програма развоја туристичког производа и садржини и начину подношења предлога за доношење програма развоја туристичког производа („Службени гласник РС”, број 82/2023-3) са одредбама Закона о планском систему („Службени гласник РС”, број 30/2018), пре свега у делу укључивања јавности, периода важења и система извештавања;
- Постојећим Законом о туризму, недовољно прецизно је дефинисан начин управљања развојем туризма; у том смислу, а у складу са позитивним примерима из окружења, **законски прописати и дефинисати дестинацијски принцип управљања развојем туризма** ради повећања конкурентности на глобалном нивоу;
- Дефинисати рокове и обавезу доношења програма развоја туризма за све Стратегијом дефинисане кључне дестинације; уколико се дестинација, дефинисана Стратегијом развоја туризма, простире на територије више ЈЛС, прописати обавезу израде заједничког програма развоја туризма;
- Ажурирати или израдити мастер планове за све приоритетне туристичке дестинације и обезбедити примену члана 13. Закона о туризму, прописивањем казних одредби и/или повезивањем и изменом Закона о планирању и изградњи, јер је пракса показала да већина ЈЛС, за чије територије су у претходном периоду израђени мастер планови, приликом израде планских докумената није уважила концепт развоја на начин предвиђен мастер плановима;

- Подржати различitim мерама и подстицајима формирање ДМО;
- Одрживост туризма у Србији оцењена је прилично лоше у последњем Извештају о глобалном индексу конкурентности сектора Т&Т⁸³; посебно је лоше оцењена заштита животне средине (97/117) и негативан утицај туристичке тражње, односно туристичке посећености (98/117); овај стуб оцене конкурентности говори у прилог томе да је **неопходно успоставити адекватно и одрживо управљање развојем туризма**, јер непостојање адекватног управљачког механизма може довести до функционисања дестинација изван њихових капацитета, урбанистичке пренатрпаности, недостатка инфраструктурних капацитета, оштећења природних и културних ресурса и, у крајњој инстанци, смањења укупног квалитета услова живота локалног становништва; такви проблеми могу довести до смањеног задовољства посетилаца и мање укупне дестинацијске атрактивности и конкурентности;
- Подзаконским актом дефинисати начин управљања туристичким регијама, као и кључним туристичким дестинацијама, укључујући моделе и рокове за њихово успостављање;
- Дефинисати подстицајне мере за успостављање сарадње јединица локалне самоуправе и успостављање механизма управљања туристичким дестинацијама, у складу са Стратегијом развоја туризма и дефинисаним приоритетним туристичким дестинацијама;
- Обезбедити пуну имплементацију и законску обавезу поштовања одредби Стратегије развоја туризма Републике Србије на свим нивоима и преиспитати активности и мере које нису реализоване у предвиђеним роковима и разлоге за одступање;
- Израдити веб-апликацију за информисање, праћење и координацију активности на спровођењу Стратегије на свим нивоима, како је и предвиђено акционим планом;
- Израдити програме развоја кључних туристичких производа, у складу са акционим планом Стратегије развоја туризма РС;
- У складу са чланом 43. Закона о туризму, потребно је да Влада ближе уреди услове и критеријуме за оснивање туристичке организације јединице локалне самоуправе, као и услове под којима се ови послови могу поверити другом правном лицу;
- Законом о туризму ускладити дате надлежности ЛТО са прописаним начинима финансирања, јер постојећи законски оквир предвиђа могућност обављања привредне делатности (нпр. посредовање у домаћој радиности, као и сеоском туристичком домаћинству и друге послове), у оквиру које ЛТО најчешће продају сувенире, док су чланом 32. закона сопствени приходи укинута као начин обезбеђивања средстава за рад туристичких организација; финансијски прописи такође онемогућавају ЛТО да обављају послове којима стичу сопствене приходе;
- Допунити одредбе Закона о условима за именовање директора ЛТО тако што треба прописати да директор има радно искуство од четири године у туризму, од чега најмање две године на руководећим пословима;
- Законски уредити радно-правни статус запослених у туристичким организацијама, односно дефинисати коефицијенте за зараде у ЛТО; неуједначеност и различита висина зарада запослених у локалним туристичким организацијама проистичу из различитог начина њиховог обрачуна, који је последица тога што прописи о јавним службама не препознају туризам у својим одредбама и што Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама нису утврђени коефицијенти за туризам;

83 Извор: <https://www.weforum.org/reports/travel-and-tourism-development-index-2021/>.

- Омогућити стицање лиценце за локалног туристичког водича независно од националне лиценце; како је ниво знања и компетенција локалног водича знатно мањи, овим поступком би се унапредио квалитет пружања туристичких услуга на локалу, пре свега у мањим срединама, посебно ако се има у виду да до данас није издата ниједна лиценца за локалног туристичког водича;
- Законом или подзаконским актом предвидети обавезу консултовања и партиципације туристичких организација приоритетних дестинација у процедури доношења годишњег програма рада ТОС-а како би он био усклађен са реалним потребама самих туристичких дестинација;
- Изменити Закон о бањама у смислу прецизнијег дефинисања улоге и начина спровођења надлежности ЈЛС кад је реч о начинима коришћења воде са територије проглашених бањских подручја, осим здравствено-терапеутских, и прописати обавезу плаћања ПЛФ и за она лица која на приватним парцелама експлоатишу воду у комерцијалне сврхе, а у оквиру бањских подручја;
- Активирати и ставити у функцију Савет за развој туризма, као међуресорну радну групу састављену од представника свих ресорних министарстава значајних за развој туризма (нпр. заштита животне средине, култура, грађевинарство и сл.) ради усаглашавања законских прописа и адекватнијег планирања и реализације развоја туризма.

9.2. Јединице локалне самоуправе

- Унапредити системско планирање развоја туризма на локалном нивоу доношењем програма развоја туризма са пратећим акционим планом; средства за реализацију пројеката/активности из акционог плана потребно је предвидети у буџету ЈЛС кроз Програм 4 – *Развој туризма* и у средњорочном плану;
- Приликом доношења програма развоја туризма поштовати одредбе Закона о планском систему, пре свега оне које се односе на утврђивање и спровођење јавних политика – консултативни процес, јавну расправу и евалуацију;
- Континуирано радити мониторинг, односно пратити имплементацију програма за развој туризма и/или пројеката за унапређење туристичке инфраструктуре и предлагати мере за корекцију;
- У складу са Законом о улагањима, планирати мере за унапређење конкурентности ЈЛС и у области туризма, које се могу реализовати на локалном нивоу кроз програм ЛЕР-а и програм подршке пољопривреди и руралном развоју
- Ради адекватне туристичке промоције, израдити програм промотивних активности, у складу са Законом о туризму и Законом о планском систему, и мерити његове ефекте и резултате;
- Успоставити адекватну организациону структуру у јединицама локалне самоуправе, као и довољан број запослених на пословима развоја туризма;
- Ради јачања капацитета ЈЛС у оквиру надлежности за развој туризма (планирање развоја туризма, мониторинг и евалуација програма развоја туризма, припрема и имплементација инфраструктурних пројеката), јединице локалне самоуправе могу да успоставе међуопштинску сарадњу у складу са **Законом о локалној самоуправи**;

- Ради ефикасног коришћења ресурса – финансијских и кадровских, и повећања туристичке конкурентности, а у складу са законодавним оквиром, интензивирати међуопштинску сарадњу у области туризма и преиспитати потребу за оснивањем локалних туристичких организација у јединицама локалне самоуправе које не остварују довољан туристички промет (нпр. испод 100.000 ноћења) и немају довољно развијену туристичку понуду (смештај, угоститељске услуге и др.);
- ЈЛС које не остварују значајнији туристички промет могу удружити капацитете и ресурсе оснивањем регионалне туристичке организације како би циљеве у области развоја и промоције туризма реализовале уз ниже финансијске трошкове, у складу са Законом о туризму и Законом о ЈЛС;
- Подићи капацитете запослених у области планирања, развоја и управљања у туризму, посебно имајући у виду изузетно мали број до сада датих позитивних мишљења од стране ресорног министарства на програме развоја туризма ЈЛС;
- У свакој јединици локалне самоуправе формирати туристички информативни центар;
- Потребу за оснивањем локалних или регионалних туристичких организација, јединица локалне самоуправе требало би да усклади са локалним документом развојног планирања и документима јавних политика;
- Локалне туристичке организације треба оснивати у складу са надлежностима прописаним Законом о туризму; спајање несродних делатности (туризам, спорт, култура и сл.), које су прописане различитим законима, није у складу са позитивним прописима и доводи до слабе функционалности ЛТО, али и могућих санкција за непоштовање закона, пре свега у домену исплате зарада, које су различито законски уређене за различите области;
- Интензивирати и формализовати сарадњу са приватним сектором у области развоја туризма на локалном нивоу;
- У управне одборе ЛТО укључити најзначајније представнике туристичке привреде, односно приватног сектора, по објективним критеријумима, као што су нпр. уплаћена боравишна такса, број запослених, уплаћени ПДВ и сл.; или на основу предлога струковних удружења;
- Развој туризма планирати уз поштовање локалних друштвених околности и уважавања културне аутентичности локалне заједнице, као битног елемента за повећање конкурентности туристичке дестинације;
- У складу са принципима одрживог развоја, оптимално користити природне и културно-историјске ресурсе, који представљају један од кључних елемената у развоју туризма, уважавајући битне еколошке и друштвене принципе, уз очување културног наслеђа и биодиверзитета;
- Максимално користити могућности ИКТ ради унапређења туристичког производа и активности планирати у складу са принципима „СМАРТ – паметног туризма”;
- Унапредити знање и кадровске ресурсе на локалу у области развоја туристичких производа, потом маркетинга и управљања туристичким дестинацијама;
- У ЛТО едуковати запослене и у вези са законском регулативом коју треба да примењују у свом редовном пословању;
- У планирању и реализацији активности у области туризма неопходно је мапирати и увезати све значајне локалне актере изградом анализе ланца вредности туристичке дестинације.

9.3. Стална конференција градова и општина – СКГО

- Ради подизања капацитета ЈЛС за адекватно планирање и управљање развојем туризма дефинисати моделе и препоруке за адекватну организациону структуру у оквиру општинских и градских администрација, као и ЛТО, у зависности од величине и степена развоја туризма у ЈЛС;
- Радити на подизању нивоа свести и едукацији ЈЛС о значају адекватног планирања и поштовања динамичког плана из програма развоја туризма за развој туристичке понуде и дестинације у целини;
- Развити могуће моделе и нормативне акте за успостављање сарадње ЈЛС у области туризма;
- За успостављање управљања и одрживог развоја на нивоу туристичких дестинација, на основу примера добре праксе, припремити моделе аката о условима за оснивање, начинима организовања и рада организација за управљање туристичким дестинацијама, туристичким местима и просторима (дестинацијске менаџмент организације);
- Урадити анализу могућности и ограничења за проглашење туристичког простора у складу са Законом о туризму, ради успостављања управљачких права на локалитетима значајним за унапређење туристичке понуде ЈЛС, а који су у власништву РС (пре свега природних и културних добара);
- Урадити анализу могућности успостављања јавно-приватног партнерства у сектору туризма ради унапређења конкурентности туристичких дестинација;
- Унапредити капацитете запослених у областима за које су у спроведеној анкети ЈЛС показале највише интересовања: планирање развоја туризма – развој туристичких производа, нови пословни модели за развој туризма, успостављање међуопштинске сарадње ради развоја туристичке дестинације и брендирање дестинације;
- Израдити нове моделе обука за формирање и управљање ДМО;
- Радити на подизању капацитета запослених у ЛТО, пре свега на упознавању са системом функционисања ЈЛС, законским оквиром у области туризма и угоститељства, као базични ниво, а касније радити надоградњу;
- Израдити смернице за израду програма промотивних активности у складу са Стратегијским маркетинг планом и Законом о планском систему;
- Урадити анализу примене Закона о бањама и дефинисати моделе по којима би се пракса у ЈЛС уједначила;
- Развити могуће моделе подршке за развој туристичке понуде у приватном сектору кроз програм локалног економског развоја и доделу државне помоћи, пре свега за неразвијене ЈЛС.

10. АНЕКС

10.1. УПИТНИК ЗА ЈЛС

1. Назив града/општине: _____.
2. Лични подаци особе за контакт:
 - Име и презиме: _____.
 - Контакт телефон: _____.
 - Мејл: _____.
 - Радно место у оквиру управе: _____.

ПЛАНИРАЊЕ РАЗВОЈА ТУРИЗМА

3. Да ли је туризам стратешки приоритет развоја ваше ЈЛС дефинисан документом развојне политике?
 - Да
 - Не
4. Да ли општина/град има усвојен програм развоја туризма?
 - Да
 - Не
 - У изради је
5. Уколико ЈЛС има усвојен програм развоја туризма, која институција је била носилац израде?
 - Општинска/градска администрација
 - ЛТО
 - Друга институција: _____

КАПАЦИТЕТ ЛОКАЛНЕ АДМИНИСТРАЦИЈЕ ЗА ОБАВЉАЊЕ ПОСЛОВА У ВЕЗИ СА ТУРИЗМОМ

6. Да ли у оквиру општинске/градске управе имате систематизоване послове развоја туризма?
 - Да
 - Не

7. Уколико имате, наведите који су то послови (*могуће је заокружити више опција*):
- Студијско-аналитички послови на изради аката за унапређење туризма и угоститељства на територији ЈЛС
 - Послови стратешког планирања (програм развоја туризма итд.)
 - Послови праћења реализације Програма развоја туризма и извештавање
 - Категоризација угоститељских објеката у надлежности ЈЛС (рад у систему еТуриста, комисија за категоризацију, израда решења о категоризацији...)
 - Припрема и имплементација пројеката за развој туристичке инфраструктуре и супраструктуре
 - Поддршка локалним туристичким привредним субјектима (припрема подстицаја за туризам у складу са локалним развојним документима и/или документима јавне политике)
 - Поддршка инвеститорима у области туризма
 - Друго
8. Колико радних места је систематизовано за обављање ових послова?
- Једно радно место
 - Два радна места
 - Три радна места
 - Више од три радна места
9. Да ли је у оквиру радних места на којима су систематизовани послови у вези са туризмом укључено обављање и других послова у складу са систематизацијом?
- Да
 - Не
10. Уколико је одговор „Да”, у ком су % укупног радног времена, на месечном нивоу, запослени ангажовани на пословима који се односе само на туризам?
- Више од 70%
 - Између 50% и 70%
 - Између 30% и 50%
 - Мање од 30%
11. Да ли мислите да је обављање послова у области развоја туризма сагледано на адекватан начин систематизацијом радних места у ОУ/ГУ? (*могуће је заокружити више опција*)
- Да, није потребно ништа мењати
 - Потребно је повећати број извршилаца на пословима развоја туризма
 - Потребно је изменити описе послова који се односе на развој туризма
 - Успоставити место помоћника председника општине / градоначелника за развој туризма који би координисао све активности у области туризма на нивоу ЈЛС
 - Нешто друго: _____.
12. На који начин унапређујете знање из области развоја туризма?
- Размена искуства са другим ЈЛС
 - Едукација у организацији националних институција (Министарство, ТОС)
 - Едукација у организацији СКГО
 - Студијска путовања
 - Реализација прекограничних пројеката
 - Техничка подршка међународних институција/донатора

13. Колико често запослени унапређују знање из области туризма?
- Више пута у току године
 - Једном годишње
 - Једном у 2–3 године
 - Није било додатних едукација у овој области
14. Упишите теме три последње едукације из области туризма, организатора и годину присуствовања: _____

ЛОКАЛНЕ ИНСТИТУЦИЈЕ КОЈЕ СЕ БАВЕ ПОСЛОВИМА У ВЕЗИ СА ТУРИЗМОМ

15. Наведите институције које се, према вашем мишљењу, баве развојем туризма на територији ваше ЈЛС (*моћуће је дајти више одговора*):
- Општинска/градска администрација
 - Локална туристичка организација
 - Центар за спорт и туризам
 - Установа за културу и туризам
 - Управљачи туристичким простором
 - Управљачи заштићеним природним добрима
 - Струковна удружења
 - Регионална развојна агенција (РРА)
 - Привредна комора
 - Друго _____
16. Да ли су јасно подељене надлежности и координација између актера на нивоу локалне заједнице у области туризма?
- Да
 - Не
17. Уколико мислите да нису, молимо да дате образложење: _____
18. У складу са актима ЈЛС и капацитетима самих институција на локалу, која институција је у вашој ЈЛС најзначајнија у погледу активности и доприноса развоју туризма?
- Општинска/градска администрација
 - ЛТО
 - Друго: _____
19. Која институција је реализовала највећи број пројеката значајних за развој туризма у ЈЛС у последње 3 године (инфраструктура, *soft* пројекти, манифестације...):
- Општинска/градска администрација
 - Локална туристичка организација
 - Центар за спорт и туризам
 - Установа за културу и туризам
 - Управљачи туристичким простором
 - Управљачи заштићеним природним добрима
 - Струковна удружења
 - Регионална развојна агенција (РРА)

- Привредна комора
- ЛАГ
- Друго _____

20. ЈЛС има искуства у реализацији пројеката у области туризма у партнерству са (могуће је дајти више одговора):

- ЛТО
- ЛАГ
- Управљачима туристичким простором
- Управљачима заштићеним природним добрима
- Струковним удружењима
- Регионалном развојном агенцијом (РРА)
- Привредном комором
- Друго _____

ФИНАСИРАЊЕ РАЗВОЈА ТУРИЗМА

21. Колики се % буџета ЈЛС издваја за ПРОГРАМ 4 – *Развој туризма*?

- До 1%
- До 3%
- До 5%
- До 10%
- Преко 10%

22. Колико износи наплаћена боравишна такса у 2022. години?

- _____.

23. Да ли износ боравишне таксе у потпуности покрива расходе предвиђене Програмом 4 – *Развој туризма*?

- Да, у потпуности
- Покрива у износу до 10% реализованих расхода у оквиру Програма 4 – *Развој туризма* у 2022. години
- Покрива у износу до 30% реализованих расхода у оквиру Програма 4 – *Развој туризма* у 2022. години
- Покрива у износу до 50% реализованих расхода у оквиру Програма 4 – *Развој туризма* у 2022. години
- Покрива у износу до 70% реализованих расхода у оквиру Програма 4 – *Развој туризма* у 2022. години
- Покрива у износу до 90% реализованих расхода у оквиру Програма 4 – *Развој туризма* у 2022. години

24. У ком % су пројекти и активности предвиђени акционим планом програма развоја туризма укључени у буџет ЈЛС у односу на план активности за 2023. годину?

- Преко 50%
- 30–50%
- 10–30%
- Испод 10%

25. Да ли индиректни буџетски корисници који се баве пословима промоције и развоја туризма остварују сопствене приходе?
- Да
 - Не
26. На који начин остварују сопствене приходе?
- Продајом сувенира
 - Посредовањем у домаћој радиности
 - Обављањем угоститељских услуга
 - Продајом улазница за манифестације, туристичке локалитете и сл.
 - Друго: _____.
27. Да ли се сопствени приходи индиректних корисника уплаћују у буџет ЈЛС?
- Да
 - Не

ИНСТИТУЦИОНАЛНА САРАДЊА У ОБЛАСТИ ТУРИЗМА

28. Да ли постоји координација рада са локалном туристичком организацијом?
- Да, кроз редовне састанке
 - Не, јер свако има свој делокруг рада и не постоји потреба за координацијом послова
 - Не постоји, али би требало да се успостави
 - Друго: _____.
29. Да ли ЛТО / друго правно лице коме су поверени послови у вези са туризмом, у складу са чланом 41, Закона о туризму, подноси развојне иницијативе ЈЛС у вези са:
- изградњом туристичке инфраструктуре и супраструктуре
 - уређењем простора
 - унапређењем координације и сарадње у области туризма
 - мерама подршке усмереним ка туристичком сектору
30. Да ли су активности и капацитети постојећих институција на локалу довољни за даљи развој туристичке понуде:
- Да, јесу
 - Нису довољни
 - Не знам
31. Ко управља најбитнијим туристичким локалитетима у вашој ЈЛС? (могуће је уписати више одговора)
- ЛТО
 - Локално јавно предузеће
 - Локална установа културе
 - Републички завод за заштиту споменика културе
 - Републичка јавна предузећа – „Србијашуме”, „Србијаводе” и сл.
 - Управљачи туристичким простором
 - Нико не управља туристичким локалитетима
 - Други: _____.

32. На који начин је успостављена сарадња са приватним сектором у области туризма?
- Редовни састанци са струковним удружењима
 - Формирано саветодавно радно тело за питања туризма
 - Приватни сектор се консултује само приликом стратешког планирања
 - Приватни сектор се консултује приликом доношења свих аката који утичу на пословање (радно време, пореска политика, летње баште и сл.)
 - Није успостављена никаква сарадња
 - Друго: _____.
33. Да ли је потребно унапредити сарадњу са приватним сектором у области туризма?
- Да, кроз институционализацију сарадње
 - Да, али неформално кроз састанке
 - Не, носиоци туристичке понуде имају већ адекватну подршку ЈЛС
 - Друго: _____.
34. Да ли имате успостављену сарадњу са другим ЈЛС у области туризма? (*могуће је даћи више одговора*)
- Не постоји сарадња са другим ЈЛС
 - Заједнички стратешки документ
 - Сарадња у управљању туристичким простором
 - Реализација заједничких пројеката у области туризма
 - Заједничке промотивне активности
 - Туристичка инспекција
 - Формално успостављена регионална туристичка организација
 - Друго: _____.
35. Ако немате успостављену међуопштинску сарадњу, који су разлози за то:
- Недовољна информисаност доносилаца одлука о могућностима сарадње са другим ЈЛС
 - Непостојање још увек добрих примера у овој области
 - Недовољни капацитети да би ЈЛС самостално успоставиле међуопштинску сарадњу
 - Отпор локалних актера
 - Друго: _____.

ДАЉИ РАЗВОЈ ТУРИЗМА

36. Шта је најзначајније унапредити за даљи развој туризма у ЈЛС? (*најправилни редослед*)
- Инфраструктуру (путеве, водоснабдевање и сл.)
 - супраструктуру у коју може да улаже јавни сектор (спортски садржаји, рекреативни садржаји, културни садржаји)
 - начин управљања дестинацијом
 - Инвестиције приватног сектора (смештајни капацитети, рекреативни садржаји, угоститељске услуге...)
 - Људске ресурсе
 - Друго: _____.

37. Да ли сматрате да би за даљи развој туристичке дестинације и/или развој туризма у вашој ЈЛС било корисно успоставити посебан организациони облик за управљање дестинацијом (ДМО)?
- Да, то је већ у плану
 - Да, али доносиоци одлука нису довољно упознати са том могућношћу
 - Не, јер ниво развоја туризма то не захтева
 - Друго: _____.
38. Да ли ваша ЈЛС има довољно капацитета да самостално успостави управљање туристичком дестинацијом?
- Да
 - Не, потребна је екстерна подршка
 - Друго: _____.
39. Наведите области и теме за које сматрате да вам је потребна додатна едукација:
- Планирање развоја туризма
 - Развој туристичких производа
 - Нормативно-правно уређење у области туризма и угоститељства
 - Развој људских ресурса у туризму
 - Успостављање међуопштинске сарадње у области туризма
 - Нови пословни модели за развој туризма (ДМО, дигитална трансформација пословања)
 - Друго: _____.

10.2. УПИТНИК ЗА ЛТО

I ОПШТЕ ИНФОРМАЦИЈЕ:

1. Назив туристичке организације:

_____.

2. Подаци о лицу које попуњава упитник:

- Име и презиме:
- Радно место:
- Имејл адреса:
- Контакт телефон:

II ОРГАНИЗАЦИОНИ АСПЕКТИ И ДЕЛАТНОСТ:

3. Облик организовања ваше ЛТО (заокружити један одговор):

- јавна служба – установа
- јавно предузеће
- д.о.о.
- други организациони облик: _____ (уписати који)

4. Којим претежним делатностима се бави ЛТО (могуће је заокружити више одговора):
- Промотивне активности
 - Информисање туриста – инфо-центар
 - Организација туристичких, научних, стручних, спортских, културних и других скупова и манифестација
 - Посредовање у домаћој радиности
 - Управљање спортско-рекреативним објектима
 - Управљање заштићеним природним добрима
 - Управљање угоститељским објектима
 - Продаја сувенира
 - _____ (друго, навесити иша)
5. Да ли је у оквиру туристичке организације формиран и функционише туристичко-информативни центар? (заокружити један одговарајући одговор)
- Да, један
 - Да, два инфо-центра
 - Да, више инфо-центара
 - Не

III КАПАЦИТЕТИ И ФУНКЦИОНИСАЊЕ ЛТО:

6. Колико запослених има ЛТО? (уписати укупан број запослених)
- _____.
7. Да ли капацитети људских ресурса (број и структура запослених, нивои знања и вештина) задовољавају потребе ЛТО?
- Да
 - Не
8. Уколико је као одговор на претходно питање заокружено „Не”, наведите разлог (могуће је заокружити више одговора):
- недовољан број запослених
 - лоша структура запослених
 - недовољан ниво знања и вештина
 - друго
9. Каква је образовна структура запослених у ЛТО? (уписати број запослених)
- НКВ _____
 - III ССС _____
 - IV СС _____
 - VI (VII-1) СС _____
 - VII-2 (мастер) _____
 - др наука _____
10. Да ли су запослени у ЛТО у претходне три године похађали едукативне семинаре из области вашег пословања?
- Да
 - Не

11. Уколико је одговор на претходно питање „Да”, наведите из којих области *(могуће је ионудити више одговора)*:
- маркетинг
 - развој туристичких производа
 - управљање туристичком дестинацијом
 - законска регулатива
 - финансијско пословање
 - кадровска питања
 - управљање пројектима
 - модели сарадње са привредом
 - Комуникационе вештине и јавни наступ
 - друго _____ *(навести)*
12. Да ли сматрате да је потребна додатна едукација запослених у ЛТО?
- Да
 - Не
13. У случају да сте на претходно питање одговорили са „Да”, наведите области из којих би била потребна едукација запосленима *(могуће је ионудити више одговора)*:
- маркетинг
 - развој туристичких производа
 - управљање туристичком дестинацијом
 - законска регулатива
 - финансијско пословање
 - кадровска питања
 - управљање пројектима
 - модели сарадње са привредом
 - Комуникационе вештине и јавни наступ
 - друго _____ *(навести)*
14. Уколико постоје одређени проблеми у функционисању ЛТО, заокружите област из које сматрате да потичу *(могуће је заокружити више одговора)*:
- људски ресурси
 - законски оквир и прописи
 - начин финансирања
 - обим финансирања
 - не суочавамо се са изазовима
 - друго _____ *(навести шта)*
15. Како видите начин за превазилажење наведених проблема *(навести)*:
- измена законодавног оквира
 - додатно финансирање из екстерних извора – домаћи и међународни пројекти
 - већим издвајањем финансијских средстава из буџета ЈЛС
 - удруживањем са другим ЛТО
 - трансформација ЛТО у организацију за управљање дестинацијом

IV ФИНАНСИРАЊЕ ЛТО

16. Средства за рад ЛТО обезбеђена су из следећих извора:
- буџета јединица локалне самоуправе
 - буџета аутономне покрајине
 - сопствених прихода
 - других извора, у складу са законом
17. Наведите проценат удела финансирања из буџета ЈЛС у укупном финансирању ЛТО:
- До 50%
 - Од 50% до 70%
 - Од 70% до 99%
 - 100%
18. У случају да ЛТО остварује сопствене приходе, заокружите на који начин:
- продаја сувенира
 - обављање угоститељских услуга
 - посредовање у смештају туриста у домаћој радиности
 - друго: _____ (навести штиа)
19. Да ли имате посебан подрачун за сопствене приходе?
- Да
 - Не
20. Коју врсту коефицијената за обрачун зарада запослених у ТО примењујете? (могуће је заокружити више одговора)
- коефицијенте који се примењују за обрачун зарада за запослене у општинској/градској управи
 - коефицијенте који се примењују за обрачун зарада за запослене у култури
 - коефицијенте који се примењују за обрачун зарада за запослене у области спорта
 - друго: _____ (навести које)
21. Годишњи буџет ваше ТО износи (заокружити један од понуђених одговора):
- Мање од 5 милиона РСД
 - 5–10 милиона РСД
 - 10–30 милиона РСД
 - 30–50 милиона РСД
 - преко 50 милиона РСД

V ПЛАНИРАЊЕ И РАЗВОЈ ТУРИЗМА

22. На који начин ЛТО развија туризам на својој територији:
- реализацијом Програма развоја туризма
 - реализацијом плана промотивних активности
 - имплементацијом пројеката из домаћих и међународних извора
 - управљањем туристичким простором
 - координацијом активности са приватним сектором
 - друго: _____.

23. Наведите три доминантне (главне) активности које је ЛТО финансирала у оквиру Програмске активности „Развој туризма” у 2022. години:

- _____
- _____
- _____

24. Наведите три доминантне (главне) активности које ЛТО финансирала у оквиру Програмске активности „Промоција туристичке понуде” у 2022. години:

- _____
- _____
- _____

25. Наведите која су три најважнија пројекта/активности у области развоја туризма које је ЛТО реализовала у периоду 2021–2023. године:

- _____
- _____
- _____

26. У ком обиму је ЛТО, према Извештају о учинку за 2022. годину, реализовала планиране активности?

- Мање од 50%
- Више од 50%
- Више од 75%
- Више од 90%

27. Да ли ЛТО доноси годишњи план промотивних активности у складу са Законом о туризму и Стратегијским маркетинг планом?

- Да
- Не

28. Осим Стратегијског маркетинг плана, који је још плански основ за доношење годишњег Плана промотивних активности ЛТО?

- Стратегија развоја туризма РС за период 2016–2025. године
- План развоја ваше ЈЛС
- Програм развоја туризма ЈЛС
- Програм промотивних активности
- Друго: _____

VI САРАДЊА

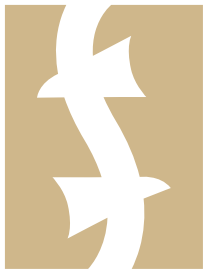
29. На који начин ЛТО остварује сарадњу са приватним сектором? (могуће је дати више одговора)

- Приватни сектор има чланове у управљачком органу ЛТО
- Приватни сектор учествује у финансирању промотивних активности дестинације
- Приватни сектор је укључен у процесе доношења кључних одлука из годишњих планова ЛТО
- ЛТО не остварује сарадњу са приватним сектором
- друго: _____ (навесити иша)

30. Да ли имате формално успостављену сарадњу са другим ЛТО/РТО?
- Да
 - Не
31. Да ли је ЛТО део неке регионалне иницијативе?
- Да
 - Не
32. Уколико је одговор на претходно питање „Да”, наведите на који је начин сарадња формално дефинисана:
- меморандум/протокол о сарадњи
 - оснивачки акт организације за заједничку промоцију
 - оснивачки акт РТО од стране ЈЛС
 - друго: _____.
33. Број ЛТО са којима формално сарађујете: _____.

VII УПРАВЉАЊЕ ДЕСТИНАЦИЈОМ

34. Наведите ко управља туристичким локалитетима на вашој дестинацији:
- ЛТО/РТО
 - Јединица локалне самоуправе и јавне службе
 - Посебно основан организациони облик
 - Републичке институције („Србијаводе”, „Србијашуме”...)
 - Друго: _____ (наведи^{те} ко)
35. Да ли сматрате да би за даљи развој туристичке дестинације и/или развој туризма у вашој ЈЛС било корисно успоставити посебан организациони облик за управљање дестинацијом?
- Да, то је већ у плану
 - Да, али доносиоци одлука нису довољно упознати са том могућношћу
 - Не, јер ниво развоја туризма то не захтева
 - Друго: _____.
36. Да ли ЈЛС има довољно капацитета да самостално успостави управљање туристичком дестинацијом?
- Да
 - Не, потребна је екстерна подршка
 - Друго: _____.
37. Шта је, по Вама, највећи изазов за развој туризма у вашој ЈЛС и како га превазићи?
- _____.



СТАЛНА
КОНФЕРЕНЦИЈА
ГРАДОВА И
ОПШТИНА

САВЕЗ ГРАДОВА И ОПШТИНА СРБИЈЕ

Македонска 22/VIII
11000 Београд, Србија

T: 011 3223 446

E: secretariat@skgo.org

www.skgo.org

