

# TURIZAM I UGOSTITELJSTVO

1,00

## PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Donošenje nove Strategije razvoja turizma uz promenu koncepta upravljanja turističkom destinacijom.	2022			√
Usvajanje nove metodologije za procenu deviznog priliva od turizma primenom metodologije satelitskih računa u turizmu.	2022			√
Izмене i dopune Zakona o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u pojedinim delatnostima u smislu proširenja kruga poslodavaca iz člana 2 Zakona o pojednostavljenom zapošljavanju na sezonskim poslovima u pojedinim delatnostima („Službeni glasnik RS“, br. 50/2018) tako da njime budu obuhvaćeni poslodavci koji obavljaju delatnost u sektoru turizma i ugostiteljstva.	2022			√
Izмене i dopune Zakona o PDV-u uz proširenje kruga delatnosti koje bi se oporezovale po posebnoj, nižoj stopi od 10%.	2022			√
Izмене i dopune Zakona o autorskom pravu u pogledu načina utvrđivanja tarifa za autorska i srodna prava radi uvođenja kriterijuma plaćanja naknade po osnovu popunjenosti smeštajnog kapaciteta u obračunskom periodu.	2022			√
Suzbijanje visoke stope sive ekonomije u turizmu i ugostiteljstvu sa akcentom na segment fizičkih lica pružalaca usluga smeštaja : 1) Potrebno je ojačati kapacitete turističke inspekcije na lokalnom i republičkom nivou i sprovesti permanentnu obuku inspektora. 2) Pružaoci usluga smeštaja (posebno fizička lica pružaoci usluga smeštaja) treba da budu informisani i edukovani o pravima i pogodnostima koje predviđa pravni okvir kroz edukativne kampanje. 3) Potrebno je sprovesti efikasan i kontinuiran nadzor turističke inspekcije (preventivni i redovni) kako bi se siva ekonomija svela na minimum i unapredilo korišćenje platforme e-Turista, posebno među fizičkim licima pružaocima usluga smeštaja. 4) Turistička inspekcija (na svim nivoima) treba da donese Strateški i godišnji plan za suzbijanje sive ekonomije na osnovu poređenja oglašanih smeštajnih kapaciteta na različitim onlajn platformama i registrovanih kapaciteta u sistemu e-Turista. Nacrt godišnjeg plana za suzbijanje sive ekonomije za narednu godinu treba da bude urađen do 15. decembra tekuće godine. 5) Turistička inspekcija treba da omogući javni uvid u Godišnji izveštaj o izvršenom nadzoru prema predloženom Strateškom i godišnjem planu. Godišnji izveštaj treba da bude kvantifikovan i da sadrži najmanje ime destinacije, broj izvršenih inspeksijskih pregleda, vrste pregledanih objekata i rezultate nadzora. Godišnji izveštaj za prethodnu godinu treba da bude objavljen do 15. februara tekuće godine. 6) Pravna lica i fizička lica pružaoci usluga smeštaja koji nisu registrovani u sistemu e-Turista ne mogu da budu korisnici javnih sredstava na republičkom i lokalnom nivou."	2022			√

## STANJE

Drugu deceniju 21. veka karakteriše kvantitativni rast i kvalitativno unapređenje turističkih smeštajnih kapaciteta u Srbiji, nakon urušavanja post-tranzicionog turizma i njegovog višestupnog gašenja u prvoj deceniji ovog veka. U ovom periodu dolazi do otvaranja velikog broja hotela sa 4 i 5 zvezdica kojih ranije nije bilo, puštanja u rad planiranih hotela u planinskim i banjskim destinacijama i pojave kongresnih, spa i drugih specijalizovanih hotela. S druge strane, razvoj smeštaja i drugih turističkih kapaciteta na selu doživljava procvat.

Struktura kvaliteta smeštajnih kapaciteta se stalno unapređuje, imajući u vidu da najveći broj novootvorenih objekata pripada višim kategorijama. Uprkos ovim pomacima, smeštaj u Srbiji nije prilagođen očekivanjima međunarodnog tržišta, ako se uzme u obzir da udeo hotelskog smeštaja čini tek 29%<sup>1</sup> ukupnih smeštajnih kapaciteta. To se može posmatrati kao nepovoljna okolnost, ali i kao značajna prilika za rast u ovom segmentu.

Pretežno pozitivno dostignuće predstavljao je znatno veći broj dolazaka, noćenja i potrošnje stranih turista, što je uticalo na spoljnotrgovinski bilans Srbije, koji tradicionalno posluje sa deficitom i koji je pozitivno potpomognut u periodu sprovođenja Strategije razvoja turizma u Republici Srbiji 2016-2025 (SRT). Od 2009. do 2019. godine, Srbija je zabeležila porast relativnog učešća stranih turista u ukupnom turističkom prometu. Broj dolazaka i noćenja stranaca u proseku je rastao za 11.11% (CAGR), odnosno za 10.61% (CAGR), a u 2019. godini, udeo stranih turista u ukupnim dolascima dostigao je 50%, a u ukupnom broju noćenja 40%.<sup>2</sup>

Međutim, pandemija COVID-19 je 2020. godine prekinula pozitivne turističke trendove i nanela veliku štetu turističkom prometu u Srbiji, što je za posledicu imalo ukupan pad broja dolazaka za 51% i broja noćenja za 38%<sup>3</sup>. Broj dolazaka i broj noćenja stranih turista zabeležili su značajan pad od 76%, odnosno od 68%<sup>4</sup>. Nakon delimičnog oporavka u 2021. godine, trend oporavka srpskog turizma nastavljen je i u 2022. godini kada je zabeleženo rekordnih 3,9 miliona ukupnih dolazaka turista i oko 12,2 miliona

ukupnih noćenja turista<sup>5</sup>. Broj noćenja stranih turista je za oko 23% veći u odnosu na predpandemijski nivo.<sup>6</sup> U 2022. godini ostvaren je rekordan devizni priliv od turizma u visini od 2,5 milijardi EUR, što je za milijardu evra više nego u predpandemijskoj 2019. godini, a duplirano u odnosu na 2017. godinu. Isti trend je nastavljen u 2023. godini kada se očekuju novi rekordni podaci po pitanju dolazaka, noćenja, i deviznog priliva od turizma.<sup>7</sup>

Kada je reč o uslugama, turizam spada među najznačajnije učesnike u izvozu usluga, sa više od 1/5<sup>8</sup> učešća u ukupnom izvozu usluga u Srbiji. U 2022. godini procenjuje se da je učešće turističke industrije (ukupno) u BDP-u na nivou iz 2019 kada je iznosilo oko 6,9%<sup>9</sup>. Nadalje, u 2022. godini, ova industrija imala je oko 88,6 hiljade zaposlenih<sup>10</sup>. Međutim, prilično visok udeo sive ekonomije pre svega, u sektoru ugostiteljstva ostaje nepromenjen uprkos određenim aktivnostima koje je nadležno ministarstvo iniciralo u 2022. godini, u pogledu komunikacije sa online platformama koje omogućavaju oglašavanje neregistrovanih smeštajnih kapaciteta.

**Povećana su ulaganja u turizam** (sa 280 miliona evra u 2015. na 700 miliona evra u 2020. godini)<sup>11</sup>, ali po znatno nižoj stopi od prognozirane. Naime, zabeležena su značajna ulaganja u infrastrukturu (koja je u funkciji turizma), građevine (u funkciji turizma), itd. S obzirom na broj novootvorenih hotela, sumnje u vezi sa pre niskim statističkim podacima dobijaju na značaju. Pored toga, dobijanjem organizacije specijalizovane EXPO 2027 izložbe, očekuje se izgradnja novih ugostiteljskih kapaciteta, pre svega u hotelskoj industriji.

Sa tačke gledišta strateškog planiranja, postojeća SRT je i dalje relevantna u mnogim segmentima: u prethodnoj strategiji nedostajali su ključna ciljna strana tržišta i ključni turistički proizvodi; geografski klasteri turističke ponude Srbije su stabilni; u procesu digitalizacije turizma, presudan korak načinjen je uvođenjem platforme e-Turista. S druge strane, Strategijom razvoja turizma nedovoljno je obuhvaćeno područje digitalne transformacije turističkog

1 e-Turista, Zavod za statistiku Republike Srbije

2 Zavod za statistiku Republike Srbije

3 Zavod za statistiku Republike Srbije

4 Zavod za statistiku Republike Srbije

5 Zavod za statistiku Republike Srbije

6 Zavod za statistiku Republike Srbije

7 Narodna banka Srbije

8 Zavod za statistiku Republike Srbije

9 Procena WTTC na osnovu Strategije razvoja turizma RS 2016-2025

10 Zavod za statistiku Republike Srbije

11 Izveštaj i procena WTTC

poslovanja. Osim toga, segmenti tržišta nisu utvrđeni na osnovu posebnih istraživanja tržišta, tako da ne postoji jasna povezanosti između turističkih proizvoda i posebnih segmenata tržišta za koje su planirani ovi proizvodi.

Tokom 2023. godine pristupilo se izradi novog strateškog okvira za sektor turizma čije se usvajanje očekuje u narednom periodu.

Nadalje, ključni pravni dokumenti iz oblasti turizma su 2019. godine unapređeni u skladu sa strateškim opredeljenjima o pružanju podrške sektoru malih i srednjih preduzeća (MSP) i zaštiti potrošača, donošenjem Zakona o turizmu i Zakona o ugostiteljstvu. Pored toga, 2021. godine usvojen je Strategijski marketing plan turizma Republike Srbije.

Dalji razvoj evropskog, kao i srpskog turizma u narednom period nastaviće da se suočava sa brojnim izazovima poput:<sup>12</sup>

- Rusko-ukrajinskog sukoba;
- Sukoba na Bliskom Istoku i drugih geopolitičkih kriza;
- Klimatskih promena;
- Ograničenja za avio kompanije i korišćenje vazdušnog prostora;
- Rasta inflacije i kamatnih stopa;
- Poskupljenja hrane i goriva, i
- Samopouzdanja putnika i raspoloživih finansijskih sredstava.

## PREOSTALA PITANJA

Ključni izazov za turističku industriju u Srbiji je unapređenje konkurentnosti i pozicije Srbije na globalnom turističkom tržištu kao prepoznatljive, privlačne i autentične turističke destinacije, koja otvara nova radna mesta, održivo upravlja svojim razvojem i koja je atraktivna za nova ulaganja.

### 1. Vizija održivog razvoja turizma i merljivi strateški ciljevi nisu definisani

U prethodnom periodu, značaj programiranja razvoja turizma i integrisanog planiranja nije bio dovoljno prepoznat i primenjen. Ono što nedostaje su konkretna strateška vizija i dobro artikulisani strateški i merljivi ciljevi, uključujući i njihovo sprovođenje, kao i transparentni sistemi praćenja uz pojačanu koordinaciju i saradnju svih ključnih aktera na svim nivoima.

Stoga je potrebno definisati novu Strategiju razvoja turizma koja će sagledati „novu realnost“ i potrebu za redefinisanjem strateških i postavljanjem merljivih ciljeva, uključujući sprovođenje i mehanizme praćenja kako bi se omogućio održivi razvoj turizma. Pored toga, potrebna je bolja koordinacija i saradnja ključnih aktera na svim nivoima uz bitnije učešće lokalnih zajednica u procesu razvoja turizma.

Strateški okvir mora poštovati savremeni koncept upravljanja destinacijama, koji podrazumeva uvođenje zakonske mogućnosti da turističkim destinacijama upravljaju privatne kompanije i javno-privatna partnerstva.

### 2. Neadekvatna metodologija Narodne banke Srbije za procenu deviznih prihoda

Devizni priliv se i dalje obračunava prema neadekvatnoj metodologiji NBS za procenu deviznog priliva, što je jedna od najvažnijih tema. Procena deviznog priliva je vezana za rad menjačnica, pa postoje nepodudarnosti sa periodima najvišeg turističkog prometa. Procena prosečne potrošnje stranih turista na osnovu tako obračunatog deviznog priliva je krajnje nepouzdana. Samim tim, ne postoji pouzdana računica učešća turističke industrije u BDP-u. Osim toga, budžet za promociju nacionalnog turizma, kao i za turizam uopšte, je konstantno potcenjen i nedovoljan, što direktno utiče na nedovoljnu promociju Srbije kao turističke destinacije.

Potrebna je promena metodologije NBS za procenu deviznog priliva od turizma i ugostiteljstva i njihovog učešća u BDP-u uvođenjem satelitskih računa u turizmu. Time bi uticaj turizma na privredu bio kvantifikovan uz korišćenje međunarodno priznate i prihvaćene metodologije.

### 3. Nefleksibilan zakonski okvir koji ne daje mogućnost zapošljavanja u skladu sa Zakonom o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u pojedinim delatnostima

Ljudski resursi predstavljaju značajnu prepreku daljem razvoju u radno intenzivnim industrijama kao što su turizam i ugostiteljstvo. Broj raspoložive radne snage je smanjen što je dovelo do povećanja zarada a time i do ekonomski racionalne reakcije poslodavaca: honorarni poslovi, smanjenje usluga (samoposluživanje, itd.), pa čak i zapošljavanje neprijavljenih radnika kako bi se smanjili troškovi radne snage. Osim toga, struktura radne snage

<sup>12</sup> Istraživačko odeljenje magazina Economist (EUI), WTTC i UNWTO

i stepen njenog obrazovanja i obučenosti dodatno su pogoršani nakon izbijanja pandemije kada je značajan broj zaposlenih potražio posao u drugim delatnostima. Nedovoljno fleksibilan pravni okvir ne prepoznaje potrebe industrija koje su u velikoj meri sezonske, kao što su turizam i ugostiteljstvo.

Zapošljavanje u okviru ove delatnosti može se obavljati samo u skladu sa odredbama Zakona o radu („Službeni glasnik RS”, br. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/ 2017 – Odluka US, 113/2017 i 95/2018 – autentično tumačenje), odnosno zasnivanjem radnog odnosa zaključenjem Ugovora o radu ili radnim angažovanjem van radnog odnosa zaključenjem Ugovora o privremenim i povremenim poslovima, Ugovora o delu ili Ugovora o dopunskom radu.

Zbog posebnih karakteristika i izražene potrebe za sezonskim radnicima u turizmu i ugostiteljstvu, neophodne su izmene i dopune Zakona o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u pojedinim delatnostima („Službeni glasnik RS”, br. 50/2018) u smislu proširenja kruga poslodavaca iz člana 2 Zakona o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u pojedinim delatnostima („Službeni glasnik RS”, br. 50/2018) tako da njim budu obuhvaćeni poslodavci koji obavljaju delatnost u sektoru turizma i ugostiteljstva.

Time bi se omogućilo sprovođenje pojednostavljene procedure za zapošljavanje lica i uplate poreza i doprinosa za rad na poslovima sezonskog karaktera koji spadaju u okvire delatnosti ugostiteljsko-turističkog karaktera.

Ovakav način radnog angažovanja bi podrazumevao obostranu korist za poslodavce i za potencijalne sezonske radnike. Očekivane prednosti na strani poslodavca su sledeće:

- Poslodavcu se pruža prilika jednostavnijeg postupka zapošljavanja, koji predstavlja rad van radnog odnosa, usmenim ugovorom o obavljanju sezonskih poslova, koji se zaključuje od momenta pristupanja sezonskog radnika poslu.
- Poslodavac može primeniti pojednostavljeni postupak obračuna i uplate poreza na prihod fizičkih lica i doprinosa za obavezno socijalno osiguranje, koji u ovom slučaju obuhvataju samo prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja, kao i prava iz zdravstvenog osiguranja,

ali samo u slučaju povrede na radu ili profesionalnih oboljenja. Pojednostavljeni postupak plaćanja poreza i doprinosa podrazumeva unapred utvrđenu osnovicu za obračun obaveza, bez obzira na ugovorenu satnicu sezonskog radnika. Navedena osnovica je uvek jednaka i iznosi trideseti deo iznosa najniže mesečne osnovice doprinosa po danu angažovanja na sezonskim poslovima;

- Poslodavac je dužan samo da u predviđenom roku elektronskim putem Poreskoj upravi dostavi podatke potrebne za izradu evidencione prijave, na osnovu koje sistem Poreske uprave automatski priprema i podnosi pojedinačnu poresku prijavu o obračunatim porezima i doprinosima.

Očekivane koristi za radno angažovana lica su sledeće:

- Pružanje prilike zaposlenim licima da ostvare dodatni prihod zaključenjem ugovora o sezonskom radu;
- Pružanje prilike za ostvarivanje dodatnih prihoda korisnicima socijalne pomoći, s obzirom da naknada za rad sezonskog radnika nema uticaja na ostvarivanje i korišćenje prava na novčanu socijalnu pomoć;
- Pružanje prilike korisnicima porodičnih penzija da ostvare dodatna primanja, pošto nema obustave isplate porodične penzije ukoliko se ugovorena mesečna naknada ostvaruje u iznosu nižem od najniže osnovice osiguranja zaposlenih koja važi u trenutku uplate doprinosa.

Osim toga, treba istaći da je zakonom jasno sprečena mogućnost zloupotrebe pojednostavljenog radnog angažovanja lica uvođenjem zakonskog ograničenja od najviše 180 dana rada u toku jedne kalendarske godine po osnovu ugovora o obavljanju sezonskih poslova, kao i odnosa ovog ugovora i ugovora o privremenim i povremenim poslovima, gde je propisano da ako je isto lice angažovano na osnovu oba ugovora u jednoj kalendarskoj godini, ukupan broj radnih dana na osnovu oba ugovora ne može preći 120 radnih dana u toj kalendarskoj godini.

#### 4. Visoka stopa PDV-a u sektoru ugostiteljstva

Čak i pre pandemije COVID-19, većina evropskih zemalja snizila je stope PDV-a na ugostiteljske usluge, što je pozitivno uticalo na konkurentnost i podstaklo

njihovu turističku industriju. Takođe, nakon izbijanja pandemije COVID-19, velika većina evropskih zemalja značajno je snizila stopu PDV-a. Sa stopom PDV-a od 20% na ugostiteljske usluge, Srbija je postala još nekonkurentnija, posebno u oblasti kongresno-poslovnog turizma (MICE), gde je poresko opterećenje presudno za izbor destinacije.

Pored toga, potrebno je izmeniti zakonsku regulativu tako da se, u okviru već predviđenih delatnosti koje se oporezuju po posebnoj, nižoj stopi PDV-a od 10% (kao što su usluge smeštaja), tome dodaju i usluge ishrane u ugostiteljskim objektima. Time bi se omogućila konkurentnost domaćeg turizma i ugostiteljstva u odnosu na konkurente prvenstveno iz regiona, ali i iz ostalih delova Evrope, posebno kada je reč o MICE turizmu.

#### 5. Neadekvatno utvrđivanje tarifnog modela po Zakonu o autorskom i srodnim pravima

Unapređenje konkurentnosti srpskog turizma dodatno opterećuju parafiskalni nameti kao što su plaćanje naknada prema Zakonu o autorskom i srodnim pravima. Naime, bez obzira na to da li su smeštajni kapaciteti (sobe) zauzeti ili ne, ove naknade se moraju plaćati.

Po Zakonu o autorskom i srodnim pravima, privrednim subjektima u sektoru turizma i ugostiteljstva naplaćuje se posebna naknada po Tarifniku koji donosi organizacija za ostvarivanje i zaštitu autorskih i srodnih prava.

Najčešći slučaj naplate ovih naknada je naplata po paušalnoj stopi. Prilikom utvrđivanja visine paušalne naknade uzimaju se u obzir sledeći kriterijumi:

- vrsta i način eksploatacije predmeta zaštite;
- geografska lokacija sedišta korisnika;
- vrsta i veličina prostora u kome se koriste predmeti zaštite;
- trajanje i obim korišćenja i cene usluga korisnika.

Ovako postavljeni kriterijumi za utvrđivanje paušalnog iznosa su neadekvatni i potpuno ignorišu ključnu okolnost, odnosno procenat popunjenosti smeštajnog kapaciteta objekta.

Umesto toga, potrebno je usvesti kriterijum plaćanja naknade na osnovu procenta popunjenosti smeštajnog kapaciteta obveznika u obračunskom periodu.

#### 6. Visok udeo sive ekonomije

Visoki udeo sive ekonomije u sektoru turizma i ugostiteljstva (čak do 40% - 50%, posebno kod zakupa smeštaja od vlasnika – fizičkih lica preko raznih onlajn platformi) negativno utiče na profitabilnost i kvalitet usluga smeštaja i na ukupnu konkurentnost srpskog turizma. Pored toga, ovakva praksa omogućava nelojalnu konkurenciju u odnosu na objekte koji posluju legalno.

### PREPORUKE SAVETA

- Donošenje nove Strategije razvoja turizma uz promenu koncepta upravljanja turističkom destinacijom.
- Usvajanje nove metodologije za procenu deviznog priliva od turizma primenom metodologije satelitskih računa u turizmu.
- Izmene i dopune Zakona o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u pojedinim delatnostima u smislu proširenja kruga poslodavaca iz člana 2. Zakona o pojednostavljenom zapošljavanju na sezonskim poslovima u pojedinim delatnostima („Službeni glasnik RS”, br. 50/2018) tako da njime budu obuhvaćeni poslodavci koji obavljaju delatnost u sektoru turizma i ugostiteljstva.
- Izmene i dopune Zakona o PDV-u uz proširenje kruga delatnosti koje bi se oporezovale po posebnoj, nižoj stopi od 10%.

- Izmene i dopune Zakona o autorskom pravu u pogledu načina utvrđivanja tarifa za autorsko i srodna prava radi uvođenja kriterijuma plaćanja naknade po osnovu popunjenosti smeštajnog kapaciteta u obračunskom periodu.
- Suzbijanje visoke stope sive ekonomije u turizmu i ugostiteljstvu sa akcentom na segment usluga individualnog smeštaja
  - Potrebno je ojačati kapacitete turističke inspekcije na lokalnom i republičkom nivou i sprovesti permanentnu obuku inspektora.
  - Pružaoci usluga smeštaja (posebno individualni pružaoci usluga smeštaja) treba da budu informisani i edukovani o pravima i pogodnostima koje predviđa pravni okvir kroz edukativne kampanje.
  - Potrebno je sprovesti efikasan i kontinuiran nadzor turističke inspekcije (preventivni i redovni) kako bi se siva ekonomija svela na minimum i unapredilo korišćenje platforme e-Turista, posebno među individualnim pružaocima usluga smeštaja.
  - Turistička inspekcija (na svim nivoima) treba da donese Strateški i godišnji plan za suzbijanje sive ekonomije na osnovu poređenja oglašanih smeštajnih kapaciteta na različitim onlajn platformama i kapaciteta u sistemu e-Turista. Nacrt godišnjeg plana za narednu godinu treba da bude urađen do 15. decembra tekuće godine.
  - Turistička inspekcija treba da omogući javni uvid u Godišnji izveštaj o izvršenom nadzoru prema predloženom Strateškom i godišnjem planu. Godišnji izveštaj treba da bude kvantifikovan i da sadrži najmanje ime destinacije, broj izvršenih inspeksijskih pregleda, vrste pregledanih objekata i rezultate nadzora. Godišnji izveštaj za prethodnu godinu treba da bude objavljen do 15. februara tekuće godine.
  - Pravna lica i individualni pružaoci usluga smeštaja koji nisu registrovani u sistemu e-Turista ne mogu da budu korisnici javnih sredstava na republičkom i lokalnom nivou.