ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT
STATE AUDIT OFFICE

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ
ЗА ИЗВРШЕНА РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ

„Ефикасност на преземените мерки и политики за намалување на ефектите од пандемијата во секторот туризам“

02 2021 00 65

5 РОДОВА РАМНОПРАВНОСТ

8 ДОСТОИНСТВЕНА РАБОТА И ЕКОНОМСКИ РАСТ

Скопје, мај 2022 година

С О Д Р Ж И Н А

	Страна
Резиме	1-5
Основни податоци	6-12
Цел, опфат и методологија на ревизијата	13-15
Ревизорски наоди	16-64
Заклучок	64-65
Препораки	65-68

Прилози:

Прилог бр.1 - Преглед на бројот на туристи од топ 5 земји кои ја посетиле РСМ во период од 2018-2021 година

Прилог бр.2 - Преглед на исплатени субвенции по години за топ 5 земји кои ја посетиле РСМ

Прилог бр.3 - Преглед за степенот на реализација на Програмата за промоција и поддршка на туризмот по одделни години

Кратенки користени во извештајот:

РСМ- Република Северна Македонија
ТСС – Туристичко сателитска сметка
МЕ – Министерство за економија
АППТ – Агенција за промоција и поддршка на туризмот
ДПИ – Државен пазарен инспекторат
БДП – Бруто домашен производ
ЕНЕР – Електронски национален регистар на прописи
ЕЛС – Единици на локална самоуправа
РУ –Ревизија на успешност
УЈП –Управа за јавни приходи
ГС – Генерален секретаријат
IME – Increasing Market Employability Programme - Програма за зголемување на пазарната вработливост
ДЗС –Државен завод за статистика
LRCP – Local and regional competitiveness project - Проект за локална и регионална конкурентност
НБРСМ – Народна банка на Република Северна Македонија
КЗК – Комисија за заштита на конкуренцијата

Број: 29-51/9
Датум: 31.05.2022

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

РЕЗИМЕ

Извршивме ревизија на успешност на тема „Ефикасност на преземените мерки и политики за намалување на ефектите од пандемијата во секторот туризам” со цел да дадеме одговор на прашањето **„Дали преземените мерки и политики од страна на Владата на РСМ и надлежните институции се во функција на развој на туризмот и намалување на ефектите од кризата од пандемијата во секторот туризам?”**

Ревизијата на успешност е извршена согласно Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2021 година.

Опфатот и доказите кои се обезбедени по пат на спроведување на техники и методологија од страна на ревизијата, даваат основа да го изразиме следниот заклучок:

Со спроведената ревизија стекнавме разумно уверување дека Владата на РСМ преку донесените антикризни мерки за поддршка на економијата/туристички сектор, кои се фокусирани на граѓаните, нивните работни места, социјалната сигурност, солидарност и креирање амбиент за полесно надминување на економските последици од корона вирусот, како и програмските активности на надлежните институции за туризам имале делумно влијание за ефикасно справување со последиците од пандемијата и намалување на ефектите од кризата во секторот туризам.
Ревизијата констатираше дека има потреба од подобрување во делот на креирањето на мерките и политиките кое треба да се врши со среднорочното и долгорочното стратешко планирање на државно ниво, со дефинирање на цели и приоритети, како и потреба од анализа за влијанието на мерките со што ќе се обезбеди следење на ефикасноста од нивното спроведување и ќе се дадат идни насоки за постапување.

Недостапноста на навремени, консолидирани и јасни податоци за доделената финансиска поддршка оневозможува да се изготвуваат навремени и ефикасни анализи за ефектот на мерките во секторот туризам и дали е постигната целта за која се трошат јавните средства на граѓаните. Нискиот степен на реализација на мерките од областа туризам не одговара на поставените цели за справување со кризата од пандемијата.

Постои потреба од преземање на дополнителни активности во делот на подобрување на законските решенија за надминување на слабостите и недоречености во туризмот, јасно дефинирање на надлежностите и обезбедување на соодветни нормативни предуслови и организациони единици на институциите во туризмот.

Со воспоставување на информацискиот систем за дигитализација (е-платформа) ќе се даде придонес во обезбедувањето на податоци и ќе се зајакне контролата над туристичко угостителскиот сектор во РСМ, а воспоставувањето на ТСС ќе оневозможи споредба на податоците за туризам помеѓу РСМ и останатите земји, притоа користејќи иста Методологија за пресметка.

Не воспоставениот механизам на надзор и контрола над доделената финансиска поддршка за субјектите кои имаат обврска за враќање на средствата, недоволната покриеност на туристичко-угостителските објекти при надзор над користењето на доделените ваучери за домашен туризам, малиот број на извршени надзори над примената на законите од областа на туризмот, особено во периодот на пандемија упатува на нецелосно воспоставениот надзор и контрола во секторот туризам.

Со ревизијата на успешност го опфативме периодот од 2018 до 2021 година, како и одредени прашања до денот на известување од извршената ревизија.

Ревизорските активности беа насочени кон следниве области:

Правна и институционална поставеност на системот за управување со секторот туризам

Вонредната состојба како алатка за привремено уредување на функционирањето на државата во вонредни околности е уредена со членовите 125-128 од Уставот, кои ги предвидуваат причините кои можат да доведат до прогласувањето на вонредната состојба. Во периодот до 22 јуни 2020 година кога и официјално заврши вонредната состојба Претседателот на државата има донесено пет Одлуки за прогласување на вонредна состојба, кои не се потврдени од страна на Собранието на РСМ. За време на вонредната состојба Владата има донесено 250 уредби со законска сила, а во услови кога не е донесен посебен закон кој би ја регулирал вонредната состојба во државата, како и правните дејствија, надлежностите и актите кои можат да бидат

донесени, не е прецизно утврден обемот и границите на протегање на уредбите со законска сила кои ги носи Владата, а кои треба да бидат поврзани со прогласувањето на вонредната состојба и итните мерки кои треба да бидат преземени во таа насока.

Во однос на воспоставената правна рамка која го регулира секторот туризам со ревизијата утврдивме потреба од измени на законската регулатива поради потешкотии во имплементацијата на законските решенија, што води кон отежната реализација на програмите за развој на туризмот.

Со анализата на Националната стратегија за развој на туризмот 2016-2021 и Акцискиот план 2019-2021 утврдивме дека не се следи реализацијата на планираните активности и постои недоволен степен на имплементација на активностите од Акциониот план, што влијае на планирањето, креирањето, донесувањето и имплементацијата на политиките и мерките во областа туризам.

Во делот на реализацијата на програмските активности на надлежните институции за туризам утврдено е континуирано намалување на Буџетот за период 2018-2021 година, со исклучок на 2020 година.

Со ревизијата е утврдена потреба од унапредување на институционалните капацитети, соработка и координација на активностите на централно и локално ниво, за што во голема мера би помогнало формирањето на Комитет за туризам како орган од највисок ранг надлежен за туризмот во земјата, со овластување за усвојување, верификација на заклучоци и одлуки и задолжување за постапување на соодветните ресорни институции со акциски план за реализација.

Креирање на мерки и политики за справување со пандемијата во секторот туризам

Со појавата на пандемијата Владата на РСМ има отпочнато со активности за поддршка на стопанството, преку економски мерки дизајнирани во консултација со деловната заедница преку стопанските комори, економски познавачи од академската сфера и стопанственици од реалниот сектор.

Со цел заземање на заеднички став од страна на туристичко-хотелиерското стопанство, а во согласност со препораките на Владата на РСМ, како и заради планирање на идни чекори и активности во однос на настанатата ситуација на глобално ниво со корона вирусот, формирано е Координативно тело за туризам, кое преку Министерството за економија ја информира Владата на РСМ за предлозите и потребите на стопанството. Ова тело функционира до месец ноември 2020 година, а по неговиот престанок, не постои целосна координација меѓу институциите и носителите на секторот туризам, а поединечното делување го намалило влијанието

на секторот при креирањето на интервентни политики за справување со кризата од Ковид-19, видот на мерките, нивното навремено носење и брза реализација.

Со извршената анализа на процесот на планирање на економските мерки на Владата утврдивме дека Координативното тело за туризам и стопанските комори и здруженија за туризам имаат активно учество при предлагање на видот на мерките во секторот туризам. Исто така постои отсуство на документација за извршена претходна анализа и проценка при креирањето на мерките на која се базира планираниот опфат и потребните средства за секоја економска мерка, условите и критериумите за нивно доделување. Ревизијата не доби податоци за извршена анализа за влијанието на мерките и утврдување на целта што треба да се постигне на краток, среден и долг рок, што го отежнува следењето на успешноста од нивното спроведување како и отсуство на идни насоки за постапување.

Реализација на преземените мерки за справување со пандемијата во секторот туризам

Со извршениот увид во Извештајот за реализација на економските мерки објавен на веб страната на Владата утврдивме дека истиот не е целосен односно за одредени мерки не е наведен планираниот износ на средства, искористени, неискористени средства и број на корисници, не се презентирани податоци за средствата од дополнувањето на четвртиот пакет економски мерки, не е ажуриран со податоци за четирите пакети на мерки кои во периодот на објавување на истиот биле во фаза на имплементација, математички неусогласености, како и разлики во податоците помеѓу планираниот износ за една иста мерката презентиран во пакетот мерки и планираниот износ за истата мерка во извештајот.

Нивото на спроведување на економските мерки и нивното влијание врз крајните корисници и економијата не може да се утврди во целост заради разлики во податоците кои се презентираат од страна на одговорните институции, нецелосност на информациите кои се презентираат или пак немањето на податоци воопшто, што придонесува за недоволна информираност на јавноста и намалена транспарентност.

Владата на РСМ нема воспоставено систем за следење на секоја мерка одделно и не е развиена и објавена централна база на податоци во која на дневно или месечно ниво би се објавиле информации за степенот на реализација на секоја поединечна мерка со податоци за планираните средства, бројот на деловни субјекти и граѓани за кои е наменета мерката, изворот на средствата, степенот на нивната искористеност и неискористеност, причините за не реализираност на мерката.

Надзор и контрола над реализација на мерките

ДПИ врши инспекциски надзор над спроведувањето на одредбите на Законот за туристичка дејност, Законот за автокампови и Законот за таксата за привремен престој, а надзорот над спроведувањето на одредбите со кои се утврдени надлежностите на другите органи на државната управа, ги вршат тие органи во рамките на нивните надлежности утврдени со закон. ДПИ не располага со компјутерски софтвер со кој би се користеле потребната база на податоци и методологија за проценка на ризик при планирање на инспекциските надзори. Надзорот над секторот туризам се врши како вонреден инспекциски надзор, врз основа на иницијатива поднесена од физички или правни лица, органи на државната или локалната власт. Ревизијата стекна уверување дека со инспекцискиот надзор над Уредба со законска сила за издавање на ваучери за туризам на вработени лица со низок доход заради поттикнување на домашниот туризам за време на вонредна состојба не е обезбедена задоволителна покриеност над угостителските објекти, не е обезбеден опфат на ниво на повеќе туристички центри низ РСМ, во текот на подолг временски период и надзорот не е вршен во моментот на користење на ваучерите. Причината за наведеното е недостатокот на кадар со кој располага пазарниот инспекторат, а е надлежен за инспекциски надзор над педесетина Закони.

За надминување на погоре наведените состојби, до надлежните институции дадовме препораки кои се темелат на резултатите од извршената ревизија со посебен акцент на поставеноста на системот за управување со секторот туризам, креирање на мерки и политики за справување со пандемијата, реализација на преземените мерки за справување со пандемијата и надзор и контрола над реализација на мерките, а со цел надминување на утврдените состојби и поголема ефикасност во справувањето со последиците од пандемијата предизвикана од Ковид-19 вирусот.

На Нацрт извештајот на Овластениот државен ревизор не се добиени забелешки од страна на одговорните лица на Генералниот секретаријат на Владата на РСМ, Министерство за економија, Агенција за промоција и поддршка на туризмот и Државен пазарен инспекторат.

I. ОСНОВНИ ПОДАТОЦИ

1. Вовед

Туризмот е моќен стопански сегмент за развој на економијата, главен двигател и основен столб на социо - економскиот напредок на развиените, но и на земјите во развој. Туризмот како своевиден масовен феномен на современата цивилизација претставува сложен општествен систем од економски, социо – културни, еколошки и други елементи.
Обединетите нации во соработка со Владата на РСМ и други значајни партнери ја имаат изработено Рамката за соработка за одржлив развој 2021-2025 која е усогласена со националните развојни приоритети, меѓународните човекови права, обврските за родова еднаквост и Агендата 2030. Утврдени се 17 цели и 169 специфични точки за тие цели што треба да се постигнат до 2030 година.
Во рамки на целта 8 – Достоинствено вработување и економски раст, подцел 8.9 дефинирано е до 2030 година да се изготват и да се спроведат политики за промовирање одржлив туризам којшто создава работни места и ја промовира локалната култура и производи.
Во рамки на целта 5 - Родова еднаквост, во подцел 5.а дефинирано е да се преземат реформи за еднаков пристап на жените до економски ресурси, како и пристап до земјиште и до други форми на сопственост, финансиски услуги, наследство и природни ресурси, во согласност со националните закони, а во 5.в да се усвојат и да се подобрат здрави политики и акти за нивно спроведување со цел подобрување на родовата еднаквост и еманципација на сите жени и девојки, на сите нивоа.

Ефектите од туризмот се повеќекратни и пред сè се видливи преку порастот на девизниот прилив, подобрување на платниот биланс, креирање на нови работни места, но и пораст на инвестициите. Брзиот раст на туризмот на глобално ниво охрабри голем број држави за преземањето на директни чекори кон развој на туризмот и негов посериозен третман.

Според Светската Туристичка Организација при Обединетите Нации[1], доаѓањето на туристи во 2019 година на меѓународно ниво ја достигнало бројката од 1.500 милиони. Во 2018 година туристичката потрошувачка изнесувала 1.700 милијарди американски долари, а туристичката индустрија учествува со 10% во глобалниот бруто домашен производ (БДП). Секој десетти вработен човек во светот, е вработен во овој сектор. Покрај сите позитивни социјални, културни и економски влијанија кои ги има туризмот, тој сепак е најмногу „чувствителен“ на влијанија како воени дејствија, тероризам, природни непогоди и катастрофи, како и ширење на различни

[1] United Nations World Tourism Organization - UNWTO

болести кои го ограничуваат или спречуваат патувањето на туристите. Токму Ковид-19 кризата, која се појави кон крајот на 2019 година доведе до прогласување на глобална пандемија од страна на Светската Здравствена Организација (WHO), а со ширењето на овој вирус дестинациите ширум светот на различен начин го ограничија движењето на луѓето со цел запирање на ширење на болеста. Пандемијата покрај промената на животните навики на луѓето во светот доведе и до стагнација на економските активности во целокупното стопанство.

Во јануари 2021 година Светската Туристичка Организација при Обединетите Нации проценила дека економијата на еврозоната има пад од 7,2% во 2020 година, иако проекциите укажуваат на зголемување од 4,2% во 2021 година.

Како резултат на Ковид-19 кризата, туризмот во целина изгуби 704,6 милијарди евра во 2020 година и 21,52 милиони работни места, додека пристигнувањата на интернационалните туристи бележеа пад од 69% во Европа, односно 73% на глобално ниво. Туризмот во Европа учествува со 5,5% во БДП и генерира 10,8% од вкупната вработеност.

Туризмот на луѓето им нуди содржинско користење на слободното време во простори, кои со својата природна и социјална карактеристика се основа за нови атрактивни доживувања и за релаксирање. Туризмот како стопанска гранка е значаен предизвик и за економскиот развој на земјите.

Туризмот помага за стимулирање на локалната индустрија и трговија, за промовирање на културните вредности и природните богатства, заштита на културното наследство и слично. Интернетот, како и електронските социјални мрежи, значително влијаат врз туризмот преку онлајн понудите на многу производи и услуги. Доколку туристичките агенции и туристичкиот сектор, сакаат да бидат успешни и да бележат постојан развој во нивната работа, треба да се прилагодат на овие промени. Ова особено се однесува на онлајн туристичката понуда.
РСМ има потенцијал за многу видови туризам, но најголем интерес има за културниот, верскиот, активниот и за руралниот туризам, потоа има интерес и за нашата храна, нашите винарии, како и интерес за посета на нашите најголеми природни езера – Охридско езеро, Преспанско езеро и Дојранско езеро. Во поново време се понагласена е потребата од развој на активниот туризам во РСМ, алтернативниот и авантуристичкиот туризам, за кои постојат одлични услови – питоми и стрмни планини, скијачки терени, мирни и брзи реки, широки низини. Република Северна Македонија е мала по површина, но голема ризница на природни реткости и на културно-историски споменици од најстари времиња до денес.

Св.Јован Канео, Охрид

Шарена џамија, Тетово

Струга

Дојран

Согласно динамиката на раст и развој како и значењето на туристичката индустрија, визијата и мисијата на Владата на РСМ, Агенцијата за промоција и поддршка на туризмот и Министерство за економија е во насока на одговорно и одржливо развивање на туризмот во Република Северна Македонија, со цел поголем придонес во економскиот развој, намалување на сиромаштијата, зачувување на биодиверзитетот и менаџирање на природните ресурси. За успех во сферата на туризмот е неопходно правилно планирање и менаџирање кое се постигнува со посветена и одговорна работа, но и со отворена и конструктивна меѓу секторска соработка на институциите.

Туристичкиот сектор е еден од најпогодените од корона вирусот (Ковид-19), со ефективно влијание врз понудата поради ограничување на патувањата и

откажување на домашните летови. Затворањето на границите, приземјувањето на авиокомпаниите и потребата од социјално дистанцирање меѓу првите го погоди туристичкиот сектор во РСМ. Исто така и другите земји и региони воведоа глобални ограничувања што важат за сите странски држави и територии, или ги спречуваат сопствените граѓани да патуваат во странство, што има влијание врз секторот туризам во земјата.

Може да се каже дека 2020 и 2021 година во многу нешта придонесоа за менување на туризмот во целина. Туристите го имаат сменето својот фокус за дестинациите на кои патуваат и повеќе ги посетуваат националните паркови, руралните средини, природните убавини, планините, претпочитувајќи активни форми на туризам и еко-туризам. Не треба да се изостави и фактот дека 2020 година поради целокупната ситуација со пандемијата помина во знакот на домашниот туризам.

2. Економски мерки на Владата на РСМ

Владата на РСМ има донесено економски мерки за справување со кризата од пандемијата, кои во својот фокус ги имаат граѓаните, нивните работни места, социјалната сигурност, солидарност, креирање амбиент за полесно надминување на економските последици од корона вирусот. Највисок приоритет кај економските мерки е да се зачува ликвидноста на компаниите, особено заради верижниот ефект на релација економија – Буџет на државата.

Најголемиот дел од мерките кои се преземени од страна на Владата, се однесуваат за целокупната економија, но има и такви, кои се директно наменети за секторот туризам и тоа:

- ✓ формирање на Фонд за туризам;
- ✓ одложувањето на важноста на туристичките ваучери;
- ✓ продолжување на важноста на лиценците за вршење угостителска и туристичка дејност;
- ✓ продолжување на важноста на категоризацијата на објектите за сместување, исхрана и пијалаци;
- ✓ туристички ваучери за домашен туризам;
- ✓ субвенционирање на 50% од придонесите за вработените во компании од секторите туризам, транспорт и угостителство и други компании погодени од корона вирусот;
- ✓ поддршка со плати за туристичките водичи;
- ✓ поврат на туристичката такса за 2019 година за поддршка на секторот туризам, како еден од најпогодените од кризата;
- ✓ грантови за туристички агенции од 3.000 до 7.000 евра;
- ✓ кредити со 0% камати за компаниите од дејностите туризам, занаетчиство, угостителство, транспорт, индустрија за организација на настани,

приватните здравствени установи и слично, преку Развојната банка на Северна Македонија;
- ✓ финансиска поддршка за категоризирани туристички агенции од 2.000 до 5.000 евра;
- ✓ финансиска поддршка за туристички водичи од 30.750 денари;
- ✓ бесплатни 50.000 ПЦР тестови за странските туристи кои престојувале во државата и
- ✓ финансиска поддршка за хотели кои функционираат надвор од туристичките центри.

3. Законска регулатива

Условите и начинот на вршење на туристичка дејност и другите дејности кои се тесно поврзани со туризмот уредени се со повеќе законски акти, меѓу кои како најзначајни се следните:
- ✓ Закон за туристичка дејност;
- ✓ Закон за таксата за привремен престој;
- ✓ Закон за основање на Агенцијата за промоција и поддршка на туризмот во РСМ;
- ✓ Закон за туристички развојни зони и
- ✓ Закон за автокампови.

Со **Законот за туристичка дејност** се уредуваат условите и начинот за вршење на туристичката дејност, организирање и спроведување на туристички патувања во туристички места, фамилијарни излети и други некомерцијални екскурзии и други туристички аранжмани во земјата и странство, давање на туристички информации, продавање и посредување при продажбата на угостителски и други туристички услуги, посредување околу издавање на куќи, станови и соби за туристи, вршење на услуги со туристички водичи и други услуги.

Со **Законот за таксата за привремен престој** се воведува такса за привремен престој и се уредува начинот на плаќање на таксата и намената на средствата добиени од таксата.

Основањето на Агенцијата за промоција и поддршка на туризмот и уредувањето на нејзините надлежности, организација и работење се врши со **Законот за основање на Агенцијата за промоција и поддршка на туризмот во РСМ.**

Погодностите за инвестирање во туристичките развојни зони, постапката за отуѓување на градежното земјиште за посебна намена за изградба на туристичките развојни зони, начинот и постапката за основањето, развојот и дејностите кои се вршат во туристичките развојни зони се уредени со **Законот за туристички развојни зони.**

Начинот и постапката за основање на автокамп, постапката за отуѓување на градежното земјиште наменето за автокамп, условите кои треба да ги исполнат корисниците на автокамповите, како и други прашања поврзани со автокамповите се уредени со **Закон за автокампови** .

4. Надлежни институции

Владата како носител на извршната власт е орган на РСМ кој работите од својата надлежност ги врши самостојно, во рамките на Уставот, законите и ратификуваните меѓународни договори, а врз основа на принципите на транспарентност, ефикасност и заштита на човековите слободи и права. Во рамките на правата и должностите утврдени со Уставот и со закон, Владата ја утврдува економската и развојната политика на државата, утврдува мерки за нејзино остварување и му предлага мерки на Собранието за остварување на политиката што се од негова надлежност, ја утврдува политиката на извршување на законите и други прописи на Собранието, го следи нивното извршување и врши други работи утврдени со закон. Со појавата на пандемијата во 2020 година Владата ги креира економските мерки кои се дизајнирани за справување со кризата од Ковид-19, меѓу кои и мерките во туризмот.

Секторот за туризам и угостителство при Министерството за економија ги извршува работите што произлегуваат од Законот за туристичка дејност, Законот за угостителска дејност и Законот за таксата за привремен престој и презема мерки за спроведување на овие Закони, подготвува и реализира програми за работа, врши работи по однос на предлагање на системски мерки и спроведување во креирањето на туристичката политика, учествува во изготвувањето и имплементирањето на основните стратегиски документи, врши активности преку меѓународни и туристички организации, предлага мерки за зголемување на вкупните економски резултати на дејноста и комплементарните гранки и други работи за потребите на министерството.

Агенцијата за промоција и поддршка на туризмот е владина институција чија примарна функција е промоција на македонските туристички центри и објекти во странство. Агенцијата има широк опсег на надлежности кои се однесуваат на унапредување и промоција на туризмот во РСМ преку професионално презентирање на сите сегменти и региони од туристичката понуда, изготвување анализи за потенцијалите на домашниот и странскиот туристички пазар, подготвување и реализација на Програмата за промоција и поддршка на туризмот и друго.

Државниот пазарен инспекторат своето работење го заснова врз одредбите на Законот за државен пазарен инспекторат со кој се уредуваат надлежностите и овластувањата како и посебните закони и подзаконски акти од областа на

трговијата, угостителството, туризмот и други работи определени со закон. Во областа туризам ДПИ врши надзор над Закон за туристичка дејност, Закон за таксата за привремен престој и Закон за автокампови.

II.ЦЕЛИ, ОПФАТ И МЕТОДОЛОГИЈА НА РЕВИЗИЈА

1. Цели на ревизијата

1.1 Ревизијата е спроведена со цел да се даде оценка на ефикасноста на мерките и политиките преземени од страна на Владата на РСМ и надлежните институции за развој на туризмот и намалување на ефектите од кризата во секторот туризам со посебен акцент на поставеноста на системот за управување со секторот туризам, креирање на мерки и политики за справување со пандемијата, реализација на преземените мерки за справување со пандемијата и надзор и контрола над реализација на мерките, преку утврдување на состојбите и проблемите со кои се соочуваат инволвираните институции и со давање на препораки за нивно надминување, за да се обезбеди подобрување на целокупната состојба во областа предмет на ревизија и да придонесе за поголема ефикасност во справувањето со последиците од пандемијата предизвикана од Ковид-19 вирусот.

1.2 Ревизијата на успешност е извршена согласно Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2021 година на тема: „Ефикасност на преземените мерки и политики за намалување на ефектите од пандемијата во секторот туризам” со цел да дадеме одговор на прашањето **„Дали преземените мерки и политики од страна на Владата на РСМ и надлежните институции се во функција на развој на туризмот и намалување на ефектите од кризата од пандемијата во секторот туризам?”**

1.3 Со ревизијата се опфатени следните области:
- Правна и институционална поставеност на системот за управување со секторот туризам;
- Креирање на мерки и политики за справување со пандемијата во секторот туризам;
- Реализација на преземените мерки за справување со пандемијата во секторот туризам и
- Надзор и контрола над реализација на мерките.

2. Опфат на ревизија

2.1 Со ревизијата на успешност се опфатени следните институции:
- Владата на РСМ;
- Министерството за економија - сектор за туризам и угостителство;
- Агенција за промоција и поддршка на туризмот и
- Државен пазарен инспекторат.

2.2 Со ревизијата на успешност го опфативме периодот од 2018 до 2021 година, како и одредени прашања до денот на известување од извршената ревизија.

3. Методологија

3.1. Ревизијата на успешност е извршена во согласност со стандардите за државна ревизија на Меѓународната организација на ВРИ (ИНТОСАИ) кои се пропишани за примена во РСМ при вршењето на државната ревизија.

3.2. Ревизијата на успешност е независно испитување на ефикасноста и ефективноста на владините активности, програми или организации, со оправдана почит кон економијата и целта која води кон подобрувања.

3.3. Оваа ревизијата на успешност преставува објективна и систематска проверка на докази со цел обезбедување на независна проценка на ефикасноста на мерките и политиките преземени од страна на Владата и надлежните институции за намалување на ефектите од кризата од пандемијата во секторот туризам.

3.4. Заклучоците од оваа ревизија на успешност ќе придонесат за унапредување на ефикасноста на мерките и политиките преземени од страна на Владата и надлежните институции за развој на туризмот и намалување на ефектите од кризата од пандемијата во секторот туризам со посебен акцент на поставеноста на системот за управување со секторот туризам, креирање на мерки и политики за справување со пандемијата, реализација на преземените мерки за справување со пандемијата и надзор и контрола над реализација на мерките и во носење на одлуки од страна на надлежните органи кои имаат одговорност за преземање односно иницирање на корективни/идни дејствија содржани во препораките, произлезени од оваа ревизија на успешност.

3.5. Кај оваа ревизија на успешност го следевме комбинираниот пристап и тоа: пристап ориентиран кон системите, насочен кон проверка на функционирање на воспоставениот систем на управување со секторот туризам, пристапот ориентиран кон резултатите, насочен кон анализа и испитување на законски, подзаконски акти, стратешки документи, програми, планови, извештаи, договори, финансиски документи и други акти во однос на ефикасноста на преземените мерки и пристап ориентиран кон проблеми, со кој се проверуваат, потврдуваат и анализираат причините за определени проблеми или отстапувања од утврдени критериуми, како и верификација и анализа на проблемите.

3.6. Со цел добивање на релевантни и доволни ревизорски докази кои водат кон ревизорските наоди, заклучоци и препораки ги користевме следниве техники на

ревизија на успешност: увид во поткрепувачката документација, интервјуа и разговори, подготвени прашалници до надлежните институции, анализи и пресметки, споредување на состојбите со поставените критериуми и други постапки кои имаат за цел да ги откријат причините за евентуалните разлики меѓу поставените критериуми и реалната состојба, за да дадеме објективен одговор на поставената ревизорска цел.

3.7. Ревизијата на успешност е извршена во периодот од 30.08.2021 до 09.03.2022 година, од тим на Државниот завод за ревизија.

3.8. Резултатите од спроведената ревизија на успешност беа презентирани на завршен состанок на ден 09.03.2022 година.

На Нацрт извештајот на Овластениот државен ревизор не се добиени забелешки од страна на одговорните лица на Генералниот секретаријат на Владата на РСМ, Министерство за економија, Агенција за промоција и поддршка на туризмот и Државен пазарен инспекторат.

3.9. Прелиминарните истражувања беа насочени кон повеќе области заради: стекнување информации за правна и институционална поставеност на системот за управување со секторот туризам, креирање на мерки и политики за справување со пандемијата, реализација на преземените мерки за справување со пандемијата во секторот туризам и надзор и контрола над реализацијата на мерките.

Од заклучоците кои произлегоа од прелиминарните истражувања, оценивме за потребно да ја спроведеме ревизијата на успешност со цел преку дадените препораки произлезени од оваа ревизија да обезбедиме додадена вредност во насока на поголема ефикасност на мерките и политиките преземени од страна на Владата на РСМ и надлежните институции за развој на туризмот и намалување на ефектите од кризата во секторот туризам со посебен акцент на поставеноста на системот за управување со секторот туризам, креирање на мерки и политики за справување со пандемијата, реализација на преземените мерки за справување со пандемијата и надзор и контрола над реализација на мерките.

III. РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

1. Правна и институционална поставеност на системот за управување со секторот туризам

1.1 Политики за управување со секторот туризам пред и за време на пандемијата

1.1.1 Вонредната состојба како алатка за привремено уредување на функционирањето на државата во вонредни околности е уредена со членовите 125-128 од Уставот, кои ги предвидуваат причините кои можат да доведат до прогласувањето на вонредната состојба. Уставот предвидува дека вонредната состојба се прогласува кога ќе настапат големи природни непогоди или епидемии и ја уредува постапката со која таа се прогласува. Постоењето на вонредна состојба на територијата на РСМ или нејзин дел го утврдува Собранието по предлог на претседателот на Републиката, Владата или најмалку 30 пратеници. Одлуката со која се утврдува постоењето на вонредна состојба се донесува со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници и има важност најмногу 30 дена. Ако Собранието не може да се состане, одлука за постоење на вонредна состојба донесува претседателот на Републиката и му ја поднесува на Собранието на потврдување штом тоа ќе е во можност да се состане.
Од друга страна во член 56 став 2 од Законот за заштита на населението од заразни болести[2] е пропишано: „Во случај кога постои опасност, епидемијата и заразната болест да се шират и на други подрачја, Министерството за здравство прогласува епидемија и наложува мерки за нивно сузбивање".

Одлуката за утврдување на постоење на вонредната состојба[3] е донесена од страна на Претседателот на РСМ врз основа на образложениот предлог на Владата на РСМ[4] до Собранието, во кој се утврдува постоење на пандемска епидемија прогласена од Светската здравствена организација за нов вид на вирус кој е проширен на сите континенти и ја зафаќа територијата на РСМ и известувањето од Претседателот на Собранието на РСМ[5] дека Собранието согласно со Одлуката за распуштање на Собранието на РСМ[6] не може да свика седница на која ќе се разгледа предлогот поднесен од Владата на РСМ. Со оваа Одлука се утврдува постоење на вонредна состојба на територијата на РСМ за период од 30 дена, заради заштита и справување со последиците од ширењето на Ковид-19. Во периодот до 22 јуни 2020 година кога и официјално заврши вонредната состојба Претседателот на државата има донесено пет Одлуки за прогласување на вонредна состојба. Собранието на РСМ ги нема потврдено петте Одлуки за утврдување на постоење на вонредна состојба, кои со допис од

[2] Службен весник на РМ" број 66/2004, 139/2008, 99/2009, 149/14,150/15 и 37/16
[3] Одлука за утврдување на постоење на вонредна состојба на Претседателот на РСМ бр. 08-526/2 од 18.03.2020 година, објавена во Службен весник на РСМ бр. 68/20 од 18 март 2020 година
[4] бр. 44-2329/1 од 18.3.2020 година
[5] бр. 09-1690/2 од 18.3.2020 година
[6] Службен весник на РСМ бр. 43/20

25.08.2020 година, Претседателот на државата ги доставил до Претседателот на Собранието на РСМ[7].

Во одредени земји во Уставот е изречно определено дека Собранието кое е распуштено може да се свикува и за време на вонредна состојба[8], додека во други Собранието не може да биде распуштено ако е прогласена вонредна состојба[9].

За време на вонредната состојба во РСМ во периодот од 18 март до 22 јуни, Владата има донесено 250 уредби со законска сила, во кои влегуваат изворните уредби, уредбите кои се насочени кон примена на одреден закон, како и уредби кои изменуваат и дополнуваат претходно донесени уредби[10]. Од Уредбите кои се донесени покрај оние кои го уредуваат здравствениот аспект од големо значење и влијание за секторот туризам се оние кои ја регулираат финансиската поддршка и тоа:

- ✓ Уредба со законска сила за финансиска поддршка на работодавачите од приватниот сектор погодени од здравствено економската криза предизвикана од вирусот Ковид-19, заради исплата на платите за месеците април и мај 2020,
- ✓ Уредба со законска сила за субвенционирање на исплата на придонеси од задолжително социјално осигурување за време на вонредна состојба,
- ✓ Уредба со законска сила за примена на законот за туристичка дејност за време на вонредна состојба и
- ✓ Уредба со законска сила за издавање на ваучери за туризам на вработени лица со низок доход заради поттикнување на домашниот туризам за време на вонредна состојба.

Во услови кога не е донесен посебен закон кој би ја регулирал вонредната состојба во државата, како и правните дејствија, надлежностите и актите кои можат да бидат донесени, од страна на експертите и академската јавност се наметнало прашањето за обемот и границите на протегање на уредбите со законска сила кои ги носи Владата на РСМ, а кои треба да бидат поврзани со прогласувањето на вонредната состојба и итните мерки кои треба да бидат преземени во таа насока и дали нивното правно дејство престанува по укинувањето на вонредната состојба или може да создаде права и обврски што ќе траат и по прекинувањето на вонредната состојба.

[7] согласно точка III од Одлуките за утврдување на вонредна состојба и член 125 од Уставот на РСМ
[8] Устав на Република Србија
[9] Устав на Република Полска
[10] Систематизиран преглед на уредби со законска сила донесени од Владата на Република Северна Македонија за време на вонредната состојба – Македонско здружение на млади правници, јули 2020 година

Во насока на ефикасно спроведување на мерките за превенција, заштита и санација на последиците од вирусот Ковид-19 отпочнат е процесот на подготовка на Предлог на Закон за вонредна состојба и на 23.12.2021 година на ЕНЕР е објавен Нацрт - Предлог на Закон за вонредна состојба.

Отсуството на правна регулатива за прогласување на вонредна состојба и условите по основ на кои може да се прогласи вонредна состојба и нејзино продолжување во услови на пандемија, не исполнување на обврската на Собранието на РСМ за потврдување на Одлуки за утврдување на постоење на вонредна состојба, постапката на носење и временскиот опфат на Уредбите со законска сила, влијае во правниот систем на државата да не се воспоставени јасни и прецизни норми, заради непречено владеење на правото во време на вонредна состојба или кризна состојба, што влијае на ефикасното справување со предизвиците.

Исто така, со ревизијата утврдивме дека ризикот или заканата од пандемија не се спомнува во ниеден стратегиски документ на национално ниво. Притоа, одреден број стратегиски документи на национално или на институционално ниво спомнуваат ризик од епидемија. Сепак, отсуствува целосна, сеопфатна и актуелна национална стратегија, во која во наведената листа на ризици по безбедноста би се опфатил и ризикот од пандемија и од епидемија. Таквата стратегија би послужила како основа за развивање мулти секторски пристап за справување со ваков ризик. Препораката за наведената состојба е дадена во Конечен извештај за извршена ревизија на успешност „Економски мерки на Владата на РСМ за справување со кризата предизвикана од вирусот Ковид-19".

1.1.2 Рамката за управување со секторот туризам е обезбедена со: Закон за туристичка дејност, Закон за таксата за привремен престој, Закон за основање на Агенцијата за промоција и поддршка на туризмот во РСМ, Закон за туристички развојни зони и Закон за автокампови. Освен овие закони во тесна врска со секторот туризам се и законите кои ги регулираат имотно-правните односи, просторно планирање, градење, животна средина, транспорт, рурален развој, инспекциски надзор и други.

Со извршената анализа на овие закони утврдивме дека истите повеќепати се менувани и дополнувани во насока на подобрување на условите и начинот за вршење на туристичка дејност, наплата на таксата за привремен престој и развој на туризмот со привлекување на странски и домашен капитал за формирање на автокампови. При креирањето на одделни законските решенија од доставената документација може да се заклучи дека се земаат во предвид мислењата на стопанските комори и здруженија за туризам, бизнис заедницата и експерти од

високообразовни институции, а потребно е да се зголеми учеството на претставници од локалната самоуправа.

Министерството за економија ги врши работите кои произлегуваат од Законот за туристичка дејност и Законот за таксата за привремен престој, а Агенцијата за промоција и поддршка на туризмот е надлежна за Законот за туристички развојни зони и Законот за автокампови.

Со **Законот за туристичка дејност** се утврдени условите и начинот за вршење на туристичката дејност. Имајќи ги во предвид меѓународните трендови за развој на одржлив туризам како и заложбите на Владата за евроатланска интеграција на РСМ, во 2019 година од страна на Министерството за економија преземени се активности во насока на измени на постојниот Закон за туристичка дејност, за што е формирана работна група со претставници од стопанските комори и здруженија за туризам, направена е анализа на постојниот закон и изготвена е и доставена Информација со Предлог за изменување и дополнување на Законот за туристичка дејност до Владата на РСМ[11] и носење на ново законско решение за справување со нелојалната конкуренција и унапредување на туристичката дејност.

Предлозите за измена се однесуваат на диференцијација на дејноста на туристичките агенции и осигурување од одговорност на дејност по европски модел, и тоа: вклучување на два типа на лиценци односно *лиценца за организатор на патување* и *лиценца за туристичка агенција посредник*, поставување на временска рамка за реобновување на лиценцата за две односно три години, усогласување на Законот за туристичка дејност со Законот за превоз во патниот сообраќај и издавање на лиценца за туристички водич.

Во сегментот осигурување од одговорност на дејност со Предлогот предвидено е воспоставување на систем кој ќе води кон поголема самоконтрола на работата на туристичките агенции преку осигурување на аранжмани, што ќе придонесе кон афирмирање на сериозните и квалитетни туристички агенции, сузбивање на нелојалната конкуренција и заштита на потрошувачот.

Заради унапредување на квалитетот на туристичкиот производ и дестимулирање на нелојална конкуренција предложен е посебен Закон за формирање на туристичка инспекција која ќе ги решава проблемите во туристичката дејност и ќе ја отстранува нелојалната конкуренција. Основна надлежност на туристичката инспекција би била вршење надзор над примената над законите и другите прописи кои произлегуваат од Законот за туристичка дејност, Законот за угостителска дејност, Законот за таксата за привремен престој, како и некои

[11] бр.13-3410 од 06.09.2019 година

надлежности од Законот за туристички развојни зони и Законот за автокампови, а носењето на законско решение кое ги интегрира сите други закони кои го третираат секторот надополнет со реформски решенија би претставувал предуслов за развој на туризмот во РСМ и основен инструмент за намалување на т.н. сива економија во туризмот.

Со **Законот за таксата за привремен престој** се воведува такса за привремен престој и се уредува начинот на плаќање на таксата и намената на средствата добиени од таксата. Кај овој закон е уредено надзорот над наплатата на таксата на сметката на ЕЛС да го вршат органите во нивен состав, а надзор над наплатата на таксата на сметката на Буџетот да го врши Државниот пазарен инспекторат, што укажува на недоволно прецизирани надлежности што влијае на остварување на помалку приходи по основ на такса за привремен престој.

Заради поттикнување на економски развој со привлекување на странски и домашен капитал за развој на туризмот во 2012 година донесен е **Закон за туристички развојни зони** со кој се уредуваат погодностите за инвестирање, постапката за отуѓување на градежното земјиште за посебна намена за изградба на туристичките развојни зони, начинот и постапката за основањето, развојот и дејностите кои се вршат, а во 2013 година донесен е **Закон за автокампови** со кој се уредуваат начинот и постапката за основање на автокамп, постапката за отуѓување на градежното земјиште наменето за автокамп, условите кои треба да ги исполнат корисниците на автокамповите, како и други прашања поврзани со автокамповите. Надлежностите за основање, развој и следење на туристичките развојни зони односно автокампови и надзор над спроведување на законските одредби се доделени на Агенцијата за промоција и поддршка на туризмот.

Во делот на имплементацијата кај овие два закони со ревизијата утврдивме дека степенот на имплементација на овие законски решенија не е на очекувано ниво. До денот на известување за извршената ревизија донесени се три Одлуки за основање на туристичка развојна зона[12], од кои за едната е донесена Одлука на Владата на РСМ за престанок[13], а за автокампови не се донесени решенија за категоризација на постојните ниту за основање на нови автокампови.

Во делот на законските одредби за определување на надлежни субјекти за уредување на градежното земјиште до туристичката развојна зона односно

[12] Одлука за основање на туристичка развојна зона Стар Дојран од 01.10.2013 година, Одлука за основање на туристичка развојна зона Љубаништа од 07.04.2015 година и Одлука за основање на туристичка развојна зона Сарај- езеро Треска од 17.03.2021 година

[13] Одлука за престанување на важење на Одлуката за основање на туристичка развојна зона Љубаништа (Сл. Весник на РСМ бр.17/2021)

автокампот, ревизијата утврди дека не се доволно јасно разграничени надлежностите помеѓу локалната и централната власт[14].

Преземена е иницијатива за измена на Законот за автокампови и со Нацрт записник[15] усвоена е информацијата во врска со проблемите кои произлегуваат од овој закон. Истовремено задолжено е Министерството за транспорт и врски за формирање на работна група со претставници од МТВ и АППТ која ќе ја разгледа потребата од изменување и дополнување на Законот за автокампови. Работната група е формирана, меѓутоа не се преземени дополнителни активности за остварување на целта за која истата е формирана. Потребата за измени се однесува во делот за постапка за отуѓување на градежно земјиште преку усогласување помеѓу Законот за автокампови и Законот за отуѓување на градежното земјиште, прецизирање на надлежностите и овластувањата на комисијата, постапката за јавно наддавање, како и категоризирање на веќе постојните автокампови.

Со извршената анализа на постојната законска регулатива утврдивме дека истата не содржи одредби со кои се регулира обврската за изработување и донесување на стратешки документи за туризмот и учесниците во тој процес, за кој временски период ќе се донесе овој стратешки документ, дефинирање на извори на средства при спроведување на туристичката политика, како и критериумите кои ќе овозможат доделување и распределба на субвенции за развој на туризмот.

Наведените состојби во делот на законската регулатива предизвикуваат потешкотии во имплементацијата на законските решенија, што од друга страна води кон отежната реализација на програмите за развој на туризмот.

Стратешки документи во туризмот

1.1.3 Во рамки на проектот „Подготовка на Национална стратегија за развој на туризмот 2016 - 2021 година" имплементиран од страна на Министерство за економија изготвена е „Националната стратегија за туризам на Република Северна Македонија 2016 - 2021" која има за цел да обезбеди поддршка на надлежните институции во носењето на основани одлуки во врска со развојот на туризмот во РСМ и претставува продолжение на „Националната стратегијата за туризам 2009 – 2013". Национална стратегија за развој на туризмот 2016 - 2021 година се состои од:

[14] Уредувањето на градежното земјиште до автокампот/ зоната се врши од страна на единиците на локална самоуправа и/или Владата на РСМ
[15] од педесет и прва седница на Владата на РСМ одржана на 09.03.2021 година

- Проценка на Националната стратегија 2009-2013 година;
- Анализа на тековната ситуација;
- Стратегија за развој на туризмот и
- Акционен план 2019 – 2021 година.

Во делот за проценка на реализацијата на Националната стратегија 2009-2013 година е утврдено дека околу ¾ од сите предложени активности се целосно или делумно имплементирани. Со анализата на тековната ситуација дадена е визијата за развој на туризмот на Светската туристичка организација на Обединетите нации до 2020 година, анализа на понудата и побарувачката, економската важност, анализа на трендовите, главни дестинации и атракции, рамковни услови за развој на туризмот и SWOT анализа со утврдени предности, слабости, можности и ризици за туризмот во земјата.

За поддржување на професионалниот туристички развој на РСМ со Стратегијата 2016-2021 година дефинирани се осум клучни стратегии, кои се разработени како главни активности во Акциониот план 2019-2021 година и тоа:

- подигнување на свеста за РСМ како привлечна туристичка дестинација;
- подобрување на привлечноста на РСМ како туристичка дестинација;
- подобрување на организациските структури во туризмот;
- подобрување на инвестициската клима за македонските претприемачи во однос на развојот на дополнителни објекти за сместување;
- подобрување на квалитетот и квантитетот на достапни податоци за туризмот;
- подобрување на рамковни услови за развој на туризмот;
- подобрување на туристичкото знаење и квалитетот на услугите и
- подобрување на свесноста на локалното население во однос на туризмот.

Со извршената анализа на Стратегијата и Акциониот план, го утврдивме следното:

- Националната стратегија за туризам на РСМ 2016-2021 година е усвоена од страна на Владата на РСМ со задоцнување, со Заклучок на Влада од февруари 2019 година[16].

[16] Извадок од Нацрт записник од сто дваесет и третата седница на Владата на РСМ одржана на 25.02.2019 година бр.44-9758/1-18

- Со Заклучокот на Владата на РСМ се задолжени релевантните институции одговорни за имплементација на мерките од Акциониот план 2019-2021 и тоа: Министерство за економија, Министерство за транспорт и врски, Министерство за образование, Министерство за животна средина и просторно планирање, Агенција за промоција и поддршка на туризмот и Државниот завод за статистика, дефинирана е временската рамка за имплементација, но не и финансиските средства потребни за реализација на активностите кои наведените институции е потребно да ги планираат во своите годишни буџети согласно временската рамка.
- За следење на реализацијата на активностите од Акциониот план 2019-2021 задолжен е Комитетот за туризам, кој на годишно ниво треба да ја известува Владата на РСМ, но истиот во периодот 2019-2021 година не функционира.
- Освен за интерни потреби на Министерство за економија, на национално ниво не се следи реализацијата на Акциониот план 2019-2021 година, што влијае на планирањето, креирањето, донесувањето и имплементација на политиките и мерките во областа туризам.
- Постои недостиг на оперативна ефикасност на Стратегијата и потреба од изнаоѓање на применливи решенија за ефикасна имплементација.
- Недоволен степен на имплементација на главните и придружни активности од Акциониот план 2019-2021 година.
- Не извршено навремено ажурирање на постојната Стратегија за туризам со што ќе се обезбеди континуитет на активностите по 2021 година, а со Програмата за развој на туризмот во РСМ за 2022 година[17] на Министерството за економија предвидена е подготовка на Национална Стратегија за развој на туризмот за период 2023-2028 година.

Степенот на имплементација на активностите од Акциониот план 2019-2021 е прикажан во следниот графикон:

[17] бр. 41-41/1 од 8 февруари 2022 година, Службен весник на РСМ, бр. 33 од 15.2.2022 година

Отсуството на континуирано стратешко планирање, со јасно дефинирани приоритети и стратешки цели од кои треба да произлезат мерки на краток, среден и долг рок и отсуството на задолжително следење на имплементацијата на мерките не овозможува целосно уредување и имплементирање на активностите за воспоставување на интегриран систем за управување со секторот туризам и не обезбедува долгорочна визија која треба да биде основа за спроведување на ефективна политика за управување со туризмот.

Од значење е да се наведе и дека Национална Стратегија не содржи чекори на делување на државата во однос на настанување на кризи во секторот туризам како природни непогоди, епидемии, конфликти и сл. Поради успешно надминување на овие состојби потребна е координација на повеќе институции и носители на секторот туризам во земјата и вклучување на чекори на делување на државата во рамки на стратешката документација во делот за справување со кризи во областа туризам.

Во делот на стратешкото планирање освен Националната стратегија за развој на туризмот од страна на Министерството за економија во ноември 2019 година донесени се и Потстратегија за развој на активен туризам на РСМ, која содржи акционен план за имплементација на активностите што треба да се реализираат во кој не е содржана временската рамка и финансиски средства за реализација и Потстратегија за развој на културен туризам на РСМ со која е извршено зонирање и мапирање на културно – туристичките потенцијали во земјата по плански региони.

Со извршената анализа на донесените стратешки документи утврдивме дека постои недоволна соработка помеѓу институциите на централно и локално ниво

во делот на изготвувањето на стратешките документи. Центрите за развој на плански региони и единиците на локална самоуправа носат сопствени стратешки документи, што упатува на заклучокот дека различни субјекти на различни нивоа на власт донесуваат стратешки документи во областа на туризмот, без да се воспостави координираност на активностите, без да постои информираност на министерството или друго тело за реализација на активностите, што може да доведе и до преклопување на одредени активности.

Програмски активности на Владата на РСМ

1.1.4 Програмските активности за поддршка и развој на туризмот во РСМ се дефинирани во Програмата за работа на Владата на РСМ и програмите на институциите инволвирани во управувањето со туризмот и тоа: Министерство за економија - сектор за туризам и угостителство, Агенција за промоција и поддршка на туризмот, Центрите за развој на плански региони и единиците на локална самоуправа, кои носат сопствени програми со дефинирани активности во областа туризам.

Со Програмата за работа на Владата 2017-2020 предвидено е изготвување на Стратегија за развој на активниот туризам во кој лежи потенцијалот за силен локален економски развој и отворање на нови и подобро платени работни места, преку: имплементирање на Законот за просторен план за зачувување на атрактивните природни ресурси, поддржување на активности за чистење на туристичките центри, уредување на сопственичките односи и ставање во употреба на детските одморалишта и планинарските домови, изградба на локални патишта, планински и велосипедски патеки од интерес за развојот на езерскиот, планинскиот и спортскиот туризам и одржливо субвенционирање на туризмот поврзан со развојот на воздушниот сообраќај и транспорт.

Во насока на реализација на програмските активности на Владата, вклучени се повеќе институции со свои активности и тоа:

- ✓ Министерството за економија во 2019 година ја има изготвено Потстратегијата за развој на Активен туризам во РСМ.
- ✓ Агенцијата за промоција и поддршка на туризмот има имплементиран проект за планински велосипедски патеки, а во соработка со ЕЛС и факултетите за туризам редовно ги поддржува активностите за чистење на туристичките центри и
- ✓ Влада на РСМ/Министерство за транспорт и врски/Министерство за економија во 2018/19 година имаат преземено активности за субвенционирање на туризмот и постигнат е договор за редовни авио линии со ВИЗЕР.

Единствена нереализирана активност од Програмата за работа на Владата 2017-2020 е уредување на сопственичките односи и ставање во употреба на детските одморалишта и планинарските домови, во надлежност на Министерството за труд и социјална политика.

Во рамки на Програмата за работа на Владата 2020-2024 предвидени се повеќе активности во областа на туризам, но со отпочнувањето на пандемијата во 2020 година, активностите на Владата на РСМ главно се насочени кон реализација на економските мерки за справување со пандемијата и повеќето активности не се реализирани. Во рамки на оваа Програма, Министерството за економија има поддржано шест проекти за активен туризам, а АППТ континуирано презема активности за поддржување на маркетинг кампањи за промовирање на државата како место за уживање и препознатлив и растечки туристички бренд.

Програмски активности на Министерство за економија

1.1.5 Во насока на остварување на приоритетите и целите во областа туризам односно подобрување на конкурентноста на туристичката понуда во земјата, преку креирање на поволна бизнис клима и зголемена валоризација на културните и природните богатства, зголемување на бројот на домашни и странски туристи, раст на приходите од туризмот, зголемено учество на туризмот во вкупниот БДП на земјата, зголемување на туристичката понуда и градење на препознатлив туристички имиџ, унапредување на меѓународната туристичка соработка, конкурентна бизнис клима за раст на бројот на мали и средни претпријатија и нови работни места од областа на туризмот и угостителството и натамошен развој на активниот туризам, Владата на РСМ на предлог на Министерството за економија носи **Програма за развој на туризмот** и **Програма за поддршка на домашен туризам за работници со ниски приходи.**

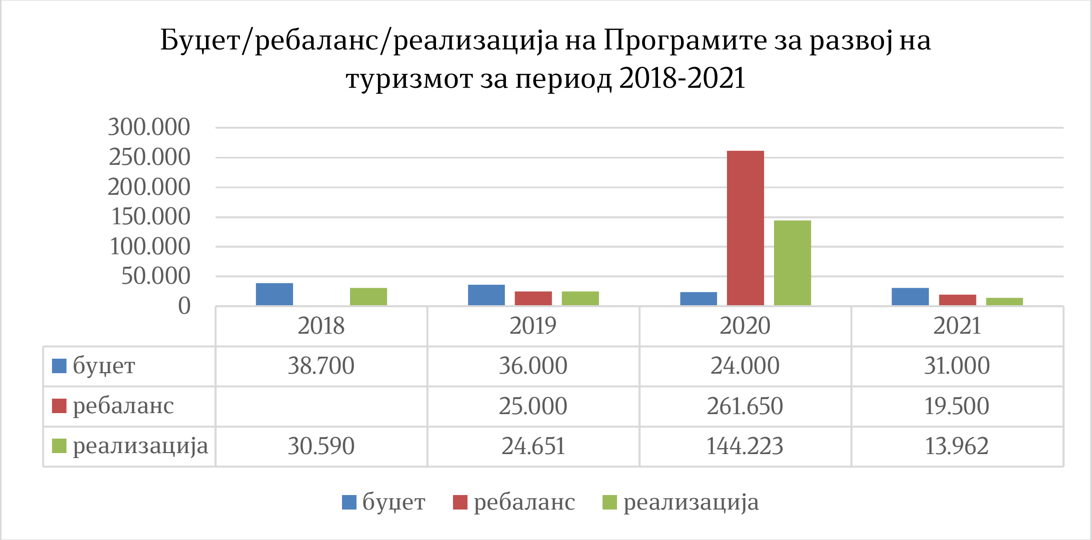
Со извршената анализа на Програмите за развој на туризмот за периодот 2018-2021 година, ревизијата утврди:

- Континуирано намалување на Буџетот на МЕ за реализација на Програмите за развој на туризмот за период 2018-2021, со исклучок на 2020 година.
- Буџетот на МЕ за реализација на Програмата за развој на туризмот за 2020 година која се реализира преку Потпрограма П1-Мерки за справување со Ковид-19 е повеќекратно зголемен. За реализација на четири економски мерки на Владата на РСМ за поддршка и справување со кризата одобрени се средства во износ од 261.650 илјади денари.
- При ребаланс на буџетот не секогаш се врши и менување на Програмата во делот на активностите што треба да се реализираат и нивниот износ.

- Степенот на реализација на програмските активности по одделни години се намалува и
- Одложена и забавена реализација на програмските активности, а дел од активностите се пренесени во наредна година.

Буџетот / ребаланс на Буџетот на МЕ и реализацијата на програмските активности за периодот 2018-2021 година е прикажан на следниот графикон:

во 000 илјади денари



	2018	2019	2020	2021
буџет	38.700	36.000	24.000	31.000
ребаланс		25.000	261.650	19.500
реализација	30.590	24.651	144.223	13.962

Континуираното намалување на средствата за реализација на Програмите за развој на туризмот по години, одложената и забавена реализација на програмските активности и степенот на реализација влијаат неповолно на остварување на приоритетите и целите во областа туризам. Зголемувањето на средствата во 2020 година наменети за реализација на четири економски мерки за справување со кризата во секторот туризам, покрај останатите мерки на Владата на РСМ кои се однесуваат на финансиска поддршка за исплата на плати и мерката кредитирање, имаат влијание врз одржливоста на фирмите од овој сектор. Реализацијата на економските мерки на Владата на РСМ за справување со пандемијата е образложена во точка 3.1.

Програмата за поддршка на домашен туризам за работници со ниски приходи има за цел надминување на ефектите на социјалната исклучивост на лица со ниски примања и стимулирање на развојот на туризмот во РСМ вон туристичката сезона.

Со извршената анализа на реализацијата на оваа Програма за периодот 2018-2021 година утврдивме дека планираните средства не се реализираат во целост, и тоа:

- од планирани 30.000 илјади денари во 2018 година наменети за ваучери за 2.000 корисници, одобрени се 1.699 барања, одбиени се 679, а реализирани се средства во износ од 22.819 илјади денари или 76,06% од планираните средства;
- од планирани 24.000 илјади денари во 2019 година, наменети за 1.600 корисници, одобрени се 1.593 барања, одбиени се 460 барања, а реализирани се средства во износ од 21.935 илјади денари или 91% од планираните средства;
- во 2021 година од планираните 37.900 илјади денари наменети за 3200 корисници, одобрени се 3.092 барања, одбиени се 986 барања, а реализирани се средства во износ од 33.618 илјади денари или 88,7% од планираните средства.

Износот на планираните средства за оваа Програма во 2021 година е зголемен во однос на претходните години и тоа за 26% во однос на 2018 година, односно 58% во однос на 2019 година. Изменет е и основниот критериум со кој се обезбедува правото на учество на јавниот повик, односно од 22 илјади денари месечни примања по семејството како услов за добивање на Потврдата, износот се зголемува на 30 илјади денари, но од друга страна износот на доделените средства се намалува од 15 на 12 илјади денари по барател. На овој начин е овозможено поголем број на баратели да ја користат мерката, што има за ефект зголемена поддршка на домашниот туризам.

Програмски активности на Агенција за промоција и поддршка на туризмот

1.1.6 Визијата на АППТ е долгорочен, одржлив развој на туризмот за инклузивен економски раст на РСМ. За реализација на активностите, Владата на РСМ на предлог на Агенцијата, донесува Годишна програма за промоција и поддршка на туризмот, во која се прикажани активностите на АППТ насочени кон:

- ✓ промоција на туризмот,
- ✓ поддршка на туризмот,
- ✓ финансиски средства кои се наменуваат за функционирање на АППТ и
- ✓ субвенционирање на странскиот организиран туристички промет.

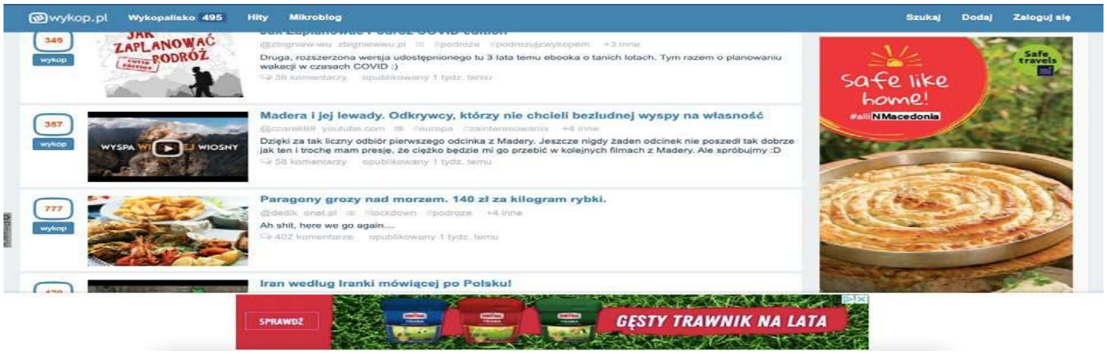
Промоција на туризмот

Промотивните активности на Агенцијата во периодот 2018-2021 година опфаќаат:

- ✓ учество на меѓународни, регионални и локални туристички саеми;
- ✓ организирање на презентации и средби со странски туроператори и денови на македонски туризам во странство, организирање на информативни патувања во РСМ за странски туроператори и новинари;

- ✓ организирање на промотивни кампањи во Србија, Словенија, Хрватска, Бугарија, Албанија, Косово, Полска, Босна и Херцеговина, Црна Гора, Австрија, Германија, Франција, Турција, Македонија и други;
- ✓ продукција, дизајн, изработка, печатење и дистрибуција на промотивен материјал (брошури, водичи, флаери, мапи, бизнис картички и слично);
- ✓ продукција, дизајн и изработка на електронско издание на водич „Слободни патувачи";
- ✓ продукција на 360 виртуелни тури за туристички дестинации во РСМ, како интегриран дел од страната www.northmace-doniatimeless прикажувајќи ги најатрактивните дестинации во форма на виртуелна реалност;
- ✓ www.northmacedonia-timeless и хаштаг кој ќе се користи на социјалните медиуми за нивна промоција и др.

*промотивна кампања во Р.Србија



*промотивна кампања во Р.Полска

*публикации

Поддршка на туризмот

Агенцијата за промоција и поддршка на туризмот како дел од своите активности во континуитет дава поддршка за проекти. Последните неколку години поддршката е насочена кон активните форми на туризам, мапирани се потенцијалните точки и региони кои нудат можност за развој на авантуристичките форми на туризам и нивна одржливост со давање на поддршка во повеќе аспекти.

Проект “Означување на старите чаршии во Битола Прилеп, Струга, Охрид“

“ Проект за уредување на туристички локалитети Иственички Кукуље и Попова Шапка

Субвенционирање на странскиот организиран туристички промет

Согласно Програмата за промоција и поддршка на туризмот АППТ врши субвенционирање на странскиот организиран туристички промет, за што средствата делумно се обезбедени преку сметката на основниот буџет, а остатокот се обезбедува од игри на среќа. Субвенциите за странски туристички промет се разликуваат во зависност од видот на превозот и земјата од која доаѓаат туристите.

Во следната табела е прикажан бројот на туристи за кои е одобрена субвенција, износот на одобрената субвенција по години и просечно одобрена субвенција по турист:

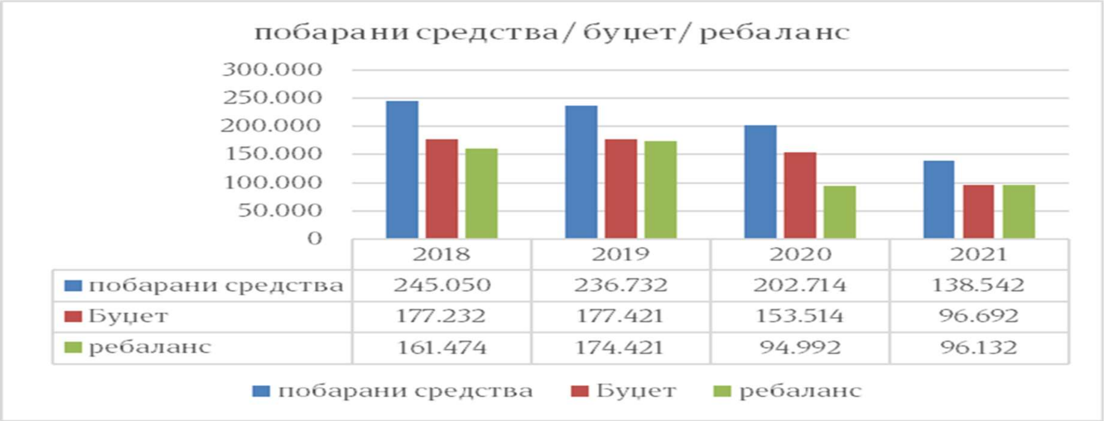
	број на туристи за кои е одобрена субвенција	**износ на одобрена субвенција (ЕУР)**	**просечно одобрена субвенција по турист (ЕУР)**
2018	33.211	1.375.965	41,43
2019	43.627	1.811.220	41,51
2020	678	10.350	15,26
2021	2.594	81.360	31,36

Со анализа на податоците во текот на ревизијата утврдивме дека бројот на туристи за кои е одобрена субвенцијата пред појавата на пандемијата бележи тренд на раст. Паралелно се зголемува и износот на одобрената субвенција. Со затварање на границите поради појавата на пандемијата драстично е намален бројот на туристи за кои е одобрена субвенција и износот на одобрена субвенција.

Според податоците на ДЗС во периодот 2018-2021 година за посетеноста на РСМ од странски туристи, најбројни се туристите од Турција, Србија, Бугарија, Грција, Полска, Албанија и Косово. Во Прилог бр.1 на Извештајот е даден преглед на бројот на туристи од топ 5 земји кои ја посетиле РСМ во периодот 2018-2021 година. Од овие топ 5 земји за периодот 2018-2021 година единствено Турција, Бугарија и Полска се субвенционирани од страна на АППТ, а бројот на туристи за кои е одобрена субвенцијата и износот на одобрената субвенција е прикажан во Прилог бр.2 – Преглед на исплатени субвенции по години за топ 5 земји кои ја посетиле РСМ.

Со извршената анализа на Програмите за промоција и поддршка на туризмот за периодот 2018-2021 година, утврдивме тренд на намалување на износот на побараните/одобрени средства со буџетот/ребаланс на буџетот за планирање и реализација на Програмата, прикажано во следниот графикон:

во 000 денари



Анализите покажуваат дека со почетокот на пандемијата во 2020 година буџетот на АППТ е намален за 13% во однос на 2019 година, а со ребалансот на буџетот првично одобрените средства се намалени за 61%, што се должи на затварање на границите и намалување на износот наменет за субвенционирање на странски туристички промет. Во 2021 година одобрените средства се на ниво од ребалансот на буџетот за 2020 година.

Исто така, утврдивме намалено учество на финансиските средства наменети за примарната функција на АППТ - промоција и поддршка на туризмот, а зголемување на средствата за субвенционирање на странски туристички промет, прикажано во следниот графикон:

Намалувањето на средствата за реализација на Програмата за промоција и поддршка на туризмот посебно во делот на маркетинг активностите, неповолно

влијаат на промоцијата на земјата, што е услов за зголемување на бројот на туристи/ноќевања во земјата и за зголемување на девизниот прилив во земјата. Степенот на реализација на Програмата за промоција и поддршка на туризмот по одделни години е прикажан во Прилог бр.3.

1.2 Организациска поставеност на секторот туризам

1.2.1 Активностите од областа на туризмот се извршуваат од страна на повеќе учесници[18] поврзани на хоризонтално и вертикално ниво, при што надлежностите на една институција се поврзани со други институции, а активностите на национален план се тесно поврзани со оние на локален план и обратно. Одговорноста на надлежните државни органи во врска со туризмот може во основа да се подели на три главни активности[19]:

- ✓ промоција;
- ✓ Закон за туризам / рамковни услови и
- ✓ развој на туризмот.

Во сегашната организациска структура на туризмот во РСМ дефинирано е дека Секторот за туризам и угостителство при Министерството за економија е одговорен за политиката за туризам, стратешко планирање, законот за туризам и рамковните услови, додека АППТ е одговорна за промоција на туризмот.

Секторот за туризам и угостителство ги извршува работите што произлегуваат од Законот за туристичка дејност, Законот за угостителска дејност и Законот за таксата за привремен престој и презема мерки за спроведување на овие Закони, подготвува и реализира програми за работа, врши работи по однос на предлагање на системски мерки и спроведување во креирањето на туристичката политика, учествува во изготвувањето и имплементирањето на основните стратегиски документи, врши активности преку меѓународни и туристички организации, предлага мерки за зголемување на вкупните економски резултати на дејноста и комплементарните гранки и други работи за потребите на министерството.

АППТ е владина институција чија примарна функција е промоција на македонските туристички центри и објекти во странство. Агенцијата има широк опсег на надлежности кои се однесуваат на унапредување и промоција на туризмот во РСМ преку професионално презентирање на сите сегменти и региони од туристичката понуда, изготвување анализи за потенцијалите на

[18] Министерство за економија, Агенција за промоција и поддршка на туризмот, Центри за развој на плански региони, единици на локалната самоуправа, комори и здруженија од областа на туризмот
[19] Национална стратегија за туризам на РСМ 2016-2021

домашниот и странскиот туристички пазар, подготвување и реализација на Програмата за промоција и поддршка на туризмот и друго.

Кога станува збор за активностите во врска со развојот на туризмот и двете институции имаат надлежности во делот на развојот на туризмот, но поделбата на задачите помеѓу АППТ и оние на Секторот за туризам и угостителство при МЕ не е толку јасна. Имено, некои активности се спроведуваат од страна на МЕ (на пример поставување на туристички ознаки, национална стратегија за туризам, класификација на хотели), додека други од страна на АППТ (утврдување на условите и начинот на уредување на планинските патеки, нивното одржување, класификација, категоризација, користење, како и други прашања поврзани со користење на планинските патеки). Дел од програмските активности на двете институции се преклопуваат, што упатува на некоординираност и трошење на буџетски средства од двете институции за исти цели.

Она што комплетно недостасува во организационата поставеност на туризмот во државата е функционална структура за туризмот помеѓу националното ниво и локално ниво што има негативен ефект на процесот на туристички развој и на способноста да се изведат туристички маркетинг активности, поради што во Националната стратегија за туризам 2016-2021 година е дадена препорака да се дефинираат регионални туристички дестинации и да се основаат регионални организации за менаџирање со дестинации (ОМД), со што би се надминале последиците на постоечкиот јаз помеѓу националното ниво и општините.
Во функција на непречено извршување на тековните работни задачи како и обезбедување на ефикасност и ефективност во реализација на надлежностите, во периодот од 2018 – 2019 година АППТ има изработено две Функционални анализи и тоа:

- во соработка со IME–Програма за зголемување на пазарната вработливост, во февруари 2018 година изработен е документ Техничка поддршка за реорганизација на туристичкиот сектор во РСМ и предлози за подобрување на системот за категоризација на сместувањето и
- Извештај за спроведена функционална анализа на АППТ, од ноември 2019 година.

Резултатите од двете функционални анализи констатираат дека поради огромниот број субјекти и широкиот дијапазон активности се јавува потреба АППТ да прерасне во „Национална туристичка организација“ (по примерот на земјите од регионот: Туристичка организација на Србија, Туристичка задруга на Хрватска, Национална туристичка организација на Црна Гора), со што би се зајакнале институционалните капацитети и би се обезбедила широка поддршка од бизнис заедницата и стопанските комори и асоцијации,

Прашањето за реорганизација на Агенцијата е дел и од Националната стратегија за туризам 2016-2021 каде се препорачува во насока на модернизирање и професионализирање на организациските туристички структури во РСМ, да се дефинира тело кое ќе биде одговорно за сите туристичко-развојни активности во земјата, при што е дадена и препорака да се трансформира тековната Агенција во Национална туристичка организација и да се доделат сите нејзини обврски кои не се поврзани со промоција на туризмот на Секторот за туризам и угостителство при МЕ, со истовремено утврдување на организациска структура, бројот на вработени и финансиските извори за двете институции.

1.2.2 Согласно **Правилникот за внатрешна организација и функционирање на Министерството за економија** [20] секторот за туризам и угостителство се состои од две одделенија: одделение за развој и меѓународни односи во туризмот и угостителството и одделение за тековно следење на дејноста, анализа и влијание на активностите во туризмот и угостителството и со состојба 31.12.2021 година од предвидени 14 работни места, пополнети се 12. Од раководните позиции назначен е раководител на сектор и еден раководител на одделение, а не е пополнето работното место државен советник за туризам и помошник раководител на секторот. Во октомври 2020 година извршена е функционална анализа и изготвен е Извештај од спроведената функционална анализа во секторите поврзани со поглавјата на ЕУ во Министерството за економија, во која не е вклучен и секторот за туризам и угостителство.

Поаѓајќи од утврдените надлежности во Законот за основање на Агенцијата за промоција и поддршка на туризмот, а заради обединување на повеќе меѓусебно поврзани функции, организирање, следење и координирање на работите, како и заради извршување на административно – правни работи во врска со управувањето, развој и координација со човечки ресурси, финансиски и други работи согласно Правилникот за внатрешна организација[21] АППТ е организирана во 2 сектори со 5 одделенија и 3 самостојни одделенија, со предвидени 34 работни места за кои се планирани 44 извршители. Од планираниот број на извршители заклучно со 31.12.2021 година во Агенцијата во редовен работен однос се вработени 28 лица, додека 1 вработен е со работен однос на определено време што претставува 66% од планираниот број на извршители, или 34% од предвидените работни места се непополнети, што влијае на ефикасното извршување на законските надлежности на Агенцијата и остварувањето на проектираните цели.

[20] бр.04-3495/1 од 26.05.2018
[21] бр.01-381/1од 11.05.2015 година

АППТ не поставува индикатори за мерење на успешност во реализација на програмските содржини, а со тоа се намалува можноста за релевантна мерливост на учинокот на организациските единици и вработените во целина.

Согласно Законот за основање на АППТ органи на Агенцијата се Управниот одбор и директорот. Со Агенцијата управува Управен одбор на Агенцијата, кој се состои од седум члена кои ги именува и разрешува Владата на Република Северна Македонија. Управниот одбор заседава најмалку еднаш на секои три месеци по барање на претседателот, една третина од членовите на Управниот одбор или на директорот.

Заради подобра изработка и реализација на Програмата за промоција и поддршка на туризмот со Законот е предвидено директорот да формира Совет од 15 члена, и тоа: претставници од туристичките стопански комори, туристичките здруженија, асоцијации и федерации на РСМ, претставници од високообразовните институции од областа на туризмот, еден експерт од областа на туризмот и маркетингот и претставник од Здружението на единиците на локалната самоуправа (ЗЕЛС), кои се именуваат за две години, со право на повторен избор. Советот треба да учествува и да соработува при изготвување на годишната програма за работа на Агенцијата и другите документи, преку изготвување стручни мислења и препораки, да подготвува анализа на остварените резултати од имплементацијата на годишната програма на Агенцијата, со доставување стручни мислења до директорот на Агенцијата, да подготвува истражувања и анализи, по барање на директорот на Агенцијата и по сопствена иницијатива, да подготвува извештаи врз основа на спроведените истражувања и анализи, со препораки и насоки за преземање натамошни активности во надлежност на Агенцијата и други работи по барање на директорот.

Со увидот во документацијата утврдивме дека по барање на директорот на АППТ од 30.11.2020 година, номинирани се претставници на Советот од страна на стопанските комори, здруженија, експерти и ЗЕЛС, но не е донесено Решение за формирање на Совет и не се одржани седници од страна на номинираните претставници, што има за ефект неисполнување на целите и надлежностите на Советот во насока на обезбедување на стручно мислење и поддршка во креирањето на политиките на АППТ, следењето на резултатите од имплементацијата на годишната програма и предлагање на мерки за подобрување.

1.2.3 Во организационата поставеност на секторот туризам при МЕ во периодот 2012-2018 година функционира Комитет за туризам кој претставува тело или орган од највисок ранг надлежен за туризмот во земјата, со овластување за усвојување, верификација на заклучоци и одлуки и задолжување за постапување на

соодветните ресорни институции со акциски план за реализација. Со појавата на пандемијата од страна на стопанските комори и здруженија за туризам се увидела потребата[22] и се покренало прашањето за активирање на ова тело кое ќе дејствува како механизам за изнаоѓање решенија и надминување на пречките за развој на туризмот особено во кризни ситуации.

Во насока на решавање на ова прашање Владата на РСМ во месец мај 2021 година има донесено Одлука за формирање на Комитет за туризам[23] како национално координативно тело во РСМ со цел следење и анализирање на состојбата со туризмот и активностите на надлежните институции во РСМ кои работат на решавањето на проблемите во оваа област. Со Одлуката се дефинирани и задачите на Комитетот за туризам, и тоа:

- да го координира процесот на изготвувањето на националните стратегии за туризам со соодветни акциски планови;
- да ги координира и насочува активностите на сите субјекти кои се вклучени во имплементацијата на плановите произлезени од националните стратегии од областа на туризмот;
- да остварува интензивни контакти со претставници на граѓанскиот сектор, локалната самоуправа, експертската и научната јавност, со цел дефинирање и имплементирање на соодветни мерки за промоција и развој на туризмот;
- да ги следи трендовите од областа на туризмот на регионален и глобален план и да остварува комуникација со соодветни институции и партнери на регионално и меѓународно ниво;
- да го координира процесот на спроведување на проценки, да врши анализи и истражувања од областа на туризмот и
- да ги координира активностите поврзани со водењето на национални кампањи и одржувањето на широко инклузивни јавни трибини, семинари и слично од областа на туризмот.

Организациски Комитетот за туризам треба да има претседател, како национален координатор за туризам и заменик претседател, како и членови и нивни заменици од четиринаесет државни институции, комори и здруженија за туризам и ЗЕЛС.

Од добиените сознанија во текот на ревизијата Комитетот за туризам до месец февруари 2022 година не е формиран, од причина што дел од институциите немаат номинирани свои претставници, што придонесува за пролонгирање на

[22] https://www.mchamber.mk/Default.aspx?mId=3&evid=39320&lng=1
[23] бр. 40-4912/1 од 11 мај 2021 година, Службен весник на РСМ, бр. 108 од 18.5.2021 година

периодот за преструктурирање и координирано делување на субјектите од секторот.

2. Креирање на мерки и политики за справување со пандемијата во секторот туризам

2.1 Со цел заземање на заеднички став од страна на туристичко-хотелиерското стопанство, а во согласност со препораките на Владата на РСМ, како и заради планирање на идни чекори и активности во однос на настанатата ситуација на глобално ниво со корона вирусот, на иницијатива на АППТ во месец март 2020 година формирано е Координативно тело за туризам, составено од 12 членови од 5-те комори и асоцијации за туризам и претставници од АППТ и МЕ. Директорот на Агенцијата е предложен за претставник на туристичката индустрија во Владата на РСМ, кој има задача да ја засили координацијата и навремената размена на информации помеѓу туристичката индустрија и државните институции. Координативното тело за туризам е формирано со цел да ги споделува и применува препораките од WHO[24], да учествува во процената на можните штети од Ковид-19 во туристичката индустрија и да предлага мерки за успешно справување со кризата.

Заради координација на активностите во Координативното тело се вклучени и претставници од Министерството за транспорт и врски и Државниот пазарен инспекторат, но не и претставници од ЗЕЛС или од единиците на локалната самоуправа со што би се постигнала заеднички координиран настап на централно и локално ниво во справување со кризата.

Со извршениот увид во начинот на основање и функционирање, како и документацијата која произлегува од работењето на Координативното тело утврдивме дека работата и надлежностите на Координативното тело не се утврдени со акт и истото нема надлежност во однос на решавање, усвојување или постапување во однос на предлозите, туку единствено преку Министерството за економија ја информира Владата на РСМ за предлозите и потребите на стопанството. Ова тело функционира до месец ноември 2020 година кога е одржан и последниот состанок. Заради незадоволство на дел од коморите и здруженијата од начинот на функционирање на телото, по овој период секоја од коморите отпочнале самостојно или во помали групи да доставуваат свои предлози до Владата на РСМ (за 5-ти и 6-ти пакет мерки).

Иако Координативното тело за туризам немало надлежност во однос на решавање и усвојување на предлозите, сепак со неговото функционирање била воспоставена соработка и координација помеѓу коморите и здруженијата за

[24] World Health Organization

туризам со владините институции. По неговиот престанок, не постои целосна координација меѓу институциите и носителите на секторот туризам, а поединечното делување го намалило влијанието на секторот при креирањето на интервентни политики за справување со кризата од Ковид-19, видот на мерките, нивното навремено носење и брза реализација.

2.2 Со појавата на пандемијата Владата на РСМ има отпочнато со активности за поддршка на стопанството, преку економски мерки дизајнирани во консултација со деловната заедница преку стопанските комори, економски познавачи од академската сфера и стопанственици од реалниот сектор.

Со извршената анализа за начинот на креирање и носењето на економските мерки и политиките од страна на Владата на РСМ за справување со кризата од Ковид-19 со ревизијата го утврдивме следното:

- Бидејќи состојбите се менливи, мерките се дизајнираат и се носат постепено и динамично, преку пакет мерки, во зависност од развојот на настаните и кризата.
- Првиот пакет на мерки е донесен во месец март 2020 година, како брз одговор на Владата на новонастанатата состојба, но истиот е едноставен, заради потребата поопстојно да се согледаат состојбите, базирани врз првични податоци и евиденции. Со донесувањето на вториот пакет на мерки на крај на месец март 2020 година се понудени конкретни мерки кои имаат директно влијание врз реалната економија како што е поддршката за работодавачите за заштита на работните места.
- Најголем дел од донесените мерки кои се однесуваат на секторот туризам не се специјално и директно насочени кон секторот туризам, но имаат големо значење за одржливост на компаниите. Во оваа група припаѓаат мерките за финансиска поддршка на работодавачите од приватниот сектор погодени од здравствено-економската криза заради исплата на платите на работниците и користење на поволни кредити наменети за мали и средни претпријатија.
- Постои отсуство на конзистентност и континуитет во носењето на мерките за помош во услови на Ковид-19 пандемијата.
- Критериумите се непрецизни, а принципот прв дојден прв услужен како критериум предизвикува субјекти кои се подеднакво погодени од кризата да бидат ставени во различна ситуација.
- Дел од мерките не содржат број на корисници за кои се планирани мерките, а други не содржат планирани средства за реализација на мерката.

Со извршената анализа на процесот на планирање на економските мерки на Владата за справување со кризата предизвикана од пандемијата, со ревизијата констатиравме дека Координативното тело за туризам и стопанските комори и здруженија за туризам имале активно учество при предлагање на видот на мерките во секторот туризам, но исто така утврдивме отсуство на документација за извршена претходна анализа и проценка при креирањето на мерките на која се базира планираниот опфат и потребните средства за секоја економска мерка, условите и критериумите за нивно доделување. Исто така ревизијата не доби податоци дали е извршена анализа за влијанието на мерките и утврдување на целта што треба да се постигне на краток, среден и долг рок, што го отежнува следењето на успешноста од нивното спроведување како и отсуство на идни насоки за постапување.

2.3 Основното право на еднаквост, односно недискриминација воспоставено со Уставот на РСМ гарантира дека граѓаните на РСМ се еднакви во слободите и правата, независно од полот, расата, бојата на кожата, националното и социјалното потекло и верско уверување, имотната и општествената положба. Овие уставни одредби се елаборирани во повеќе законски акти. Така, целта на Законот за еднакви можности на мажите и жените е воспоставување на еднаквите можности на жените и мажите во политичката, економската, социјалната, образовната, културната, здравствената, граѓанската и било која друга област од општествениот живот.

Во таа насока со ревизијата извршивме анализа на донесените економски мерки за справување со кризата, при што утврдивме дека освен кај мерката кредитирање во четвртиот пакет на мерки, не е донесена друга мерка во секторот туризам со која ќе се даде приоритет на лица од помалку застапениот женски пол, се додека не се постигне еднаква застапеност или не се постигне целта заради која се преземени овие мерки, на начин регулирано со Законот за еднакви можности на жените и мажите.

Кредитната линија Ковид 3, содржи четири грант компоненти со кои е дадена можност на кредитокорисникот да му се отпушти долгот во износ 30% од износот на кредитот, доколку ги исполни условите утврдени за секоја компонента одделно, од кои првата компонента се однесува на жените како дел од сопственичката односно раководната структура во кредитокорисникот.

Посочуваме дека согласно Годишната програма на ДЗР за 2021 година извршена е ревизија на успешност на тема “Економски мерки на Владата на РСМ за справување со кризата предизвикана од вирусот Ковид-19“ со која е извршена анализа по основ на оваа мерка.

Наведената состојба укажува дека и покрај тоа што се почнати одредени активности за воведување на еднакви можности меѓу мажите и жените и воспоставување на родова еднаквост, во периодот на пандемијата со донесувањето на само една економска мерка за справување со кризата не се придонесува доволно за намалување на родовата нееднаквост.

Во текот на ревизијата извршена е анализа на економската мерка на Владата за доделување на ваучери за поттикнување на домашниот туризам од аспект на застапеност на машка и женска популација, а добиените резултати се презентирани на следниот графикон:

Графиконот покажува дека 51% од вработените лица со низок доход кои добиле ваучери за домашен туризам се жени, а 49% мажи.

Со Програмата за развој на туризмот[25] на МЕ за 2022 година утврдена е мерка - финансиска поддршка за женско претприемништво во туризмот со која е предвидено субвенционирање на туристички претпријатија во сопственост на жени (над 50%) и управувани од жени, државјани на РСМ, преку кофинансирање на 50% од докажаните трошоци но не повеќе од 100 илјади денари, направени за набавка на опрема и алати, уредување/подобрување на деловниот простор или одржување на обуки за вработените за подобрување на квалитетот на услугата.

3. Реализација на преземените мерки за справување со пандемијата во секторот туризам

Економски мерки на Владата на РСМ

[25] Службен весник на РСМ, бр. 33 од 15.2.2022 година

3.1 Од појавувањето на корона вирусот, Владата на РСМ има донесено 6 пакети мерки, насочени кон справување со негативните последици врз економијата. Во рамки на овие пакети, донесени се околу 106 различни мерки, со кои се опфатени и поддржани субјектите и физичките лица погодени од пандемијата. Највисок приоритет кај економските мерки е да се зачува ликвидноста на компаниите, особено заради верижниот ефект на релација економија – Буџет на државата.

Сите усвоени мерки од страна на Владата на РСМ можат да се поделат во една од следните 3 групи:

- мерки кои предизвикуваат буџетски расходи односно директни фискални импликации;
- мерки кои предизвикуваат намалени буџетски приходи и
- мерки кои имаат економско влијание, а немаат фискални импликации.

Со РУ “Ефикасност на преземените мерки и политики за намалување на ефектите од пандемијата во секторот туризам”, предмет на ревидирање беа следните економски мерки на Владата на РСМ кои имаат директно влијание на секторот туризам:

- ваучер за домашен туризам;
- финансиска поддршка за категоризирани туристички агенции и туристички водичи;
- поврат на туристичката такса за 2019 година;
- финансиска поддршка за хотели коишто функционираат надвор од туристичките центри, кои не користеле ваучери и
- бесплатни 50.000 ПЦР тестови за странските туристи кои престојувале во државата.

Со извршената анализа на реализацијата на овие мерки со ревизијата го утврдивме следното:

Мерка доделување на ваучери за туризам – трет пакет на мерки

Со донесената Уредба со законска сила за издавање на ваучери за туризам на вработени лица со низок доход заради поттикнување на домашниот туризам за време на вонредна состојба[26] се уредени условите, начинот и постапката на издавање и користење на ваучери за поттикнување на домашниот туризам во услови на намалена економска активност заради здравствено-економската криза предизвикана од Корона вирусот, финансирани од Буџетот на РСМ преку Програмата на Министерството за економија П1-Мерки за справување со Ковид-19 кризата.

[26] Службен весник на РСМ, бр. 141 од 30.5.2020 година

Ваучер за туризам се издава на вработени лица со низок доход заради плаќање на искористена туристичка и угостителска услуга на сместување или услуга на сместување и исхрана во категоризирани угостителски објекти за сместување, преку даватели на туристички услуги, регистрирани вршители на туристичка дејност и истиот е со номинална вредност од 6 илјади денари.
Вработени лица со низок доход се државјани на РСМ кои се во работен однос и кои за периодот јануари-април 2020 година оствариле доход само по основ на плата и надоместоци на плата во нето износ не поголем од 60 илјади денари на ниво на полно работно време, согласно со евиденцијата на УЈП. Листата на корисници на ваучери за туризам е изготвена од страна на УЈП и е доставена до Генералниот Секретаријат на Владата на РСМ, кој пак листата со податоците за корисниците ги доставува во криптирана форма согласно со прописите за заштита на личните податоци до МЕ, кое е задолжено за издавање на ваучерот. Ваучерот гласи на име и презиме на корисникот и содржи единствен QR код, пин код, ваучер код и рок на важење, како и други корисни информации и инструкции за употреба. Листата на ваучери се објавува на интернет платформата www.domasiedoma.gov.mk или www.pushimenevend.gov.mk.
Со извршената анализа на начинот на доделување на ваучерите утврдивме дека согласно податоците од УЈП ваучер во износ од 6 илјади денари им следува на 117.351 лица, а преку платформата на е-маил се испратени 100.408 ваучери. Останатите лица не добиле ваучер поради погрешна или недоставена е-маил адреса до УЈП, за што постоела можност за корекција во текот на кампањата.
Од предвидените 704.106 илјади денари, за искористени 64.788 ваучери за туризам исплатени се средства во износ од 386.172 илјади денари.

Обемот на обезбедените средства, односно износот кој е проектиран за оваа мерка не одговара на поставените цели, имајќи го предвид степенот на реализација на оваа мерка од 55%. Разликата помеѓу планираниот и реализираниот износ пред се, се должи на недоволен интерес на корисниците за ваучер за туризам (околу 17 илјади корисници не ги подигнале ваучерите), утврдената номинална вредност од 6 илјади денари на ваучер издаден по лице, како и потребните дополнителни средства за превоз и други трошоци за корисниците кои се вработени лица со ниски приходи. И покрај нискиот степен на реализација на мерката, оваа мерка дала свој придонес за ублажување на социјалната исклучивост на лица со ниски примања, меѓутоа уште поважна е улогата за одржливоста на категоризираните угостителски објекти за сместување и надвор од туристичката сезона.

Финансиска поддршка за туристички водичи- четврти пакет на мерки

Со оваа мерка било предвидено на 150 регистрирани туристички водичи за месеците октомври, ноември и декември да им биде исплатена минимална бруто плата во висина 21.776 денари, во вкупна вредност до 9.800 илјади денари. За таа цел од страна на Министерството за економија на 10.11.2020 година објавен е јавен повик за лиценцирани туристички водичи, на кој субјектите аплицирале со достава на електронско барање преку платформата www.domasiedoma.qov.mk или www.pushimenevend.qov.mk по принципот прв дојден прв услужен. Од вкупно поднесени 111 барања, одобрени се 78 барања, во износ од 5.070 илјади денари. Степенот на реализациј на оваа мерка е 52%.

Според Националната класификација на дејностите НКД Рев.2, туристичките водичи се класифицирани во групата Административни и помошни услужни дејности. Согласно информациите од Здружението на туристички водичи и придружници на РСМ, во земјата до 2019 година има регистрирани 868 туристички водичи од кои активно работат околу 350 туристички водичи, дел се редовно вработени во туристичкиот сектор, а останатите се ангажирани по договор на дело. Постои Регистар на туристички водичи но не постои реална бројка на активни вработени и невработени туристички водичи.
Нецелосната реализација на оваа мерка е резултат на нереално утврдената бројка на активни невработени туристички водичи.
Со оглед на тоа што мерката е наменета за невработени туристички водичи на кои тоа им е основната дејност и не остваруваат приходи по друг основ, а истата е имплементирана во месец ноември 2020 година, по речиси една година од прогласувањето на пандемијата, со ревизијата утврдивме дека мерката иако е имплементирана со задоцнување, сепак во услови на затворени граници, кога туристичките водичи немаат ангажман, има дадено свој придонес за одржливоста на оваа категорија на корисници.

Финансиска поддршка за лиценцирани туристички агенции-четврти пакет на мерки

Со оваа мерка било предвидено доделување на финансиска поддршка на 500 туристички агенции, во вкупна вредност од 116.850 илјади денари и тоа во износ од 3000 до 7.000 евра во зависност од бројот на вработени и од вкупниот приход во 2019 година и во зависност од тоа дали се носители на А или Б лиценца. Јавниот повик е спроведен од страна на Министерството за економија и од вкупно 340 барања одобрени се 276, а вкупно реализирани се средства во износ од 79.820 илјади денари, односно 68% од планираните средства.

За спроведување на повикот Комисијата постапува по Упатство за работа на комисијата за разгледување на барањата за издавање на грантови за

лиценцирани туристички агенции[27]. Во Упатството е наведена категоризацијата на износите во три групи на финансиската поддршка на лиценцираните туристички агенции со А и Б лиценца во зависност од остварените приходи, почнувајќи од 0 денари вкупен приход од оваа дејност согласно податоците во завршната сметка за 2019 година. Начинот на категоризација на финансиската поддршка не е транспарентно објавен за да бидат навремено информирани барателите за износот што треба да го добијат.

Мерката е најавена во месец јуни, имплементирана во ноември, а е исплатена во месец декември, што во услови на забранет влез и излез на туристи, откажани или одложени аранжмани, неостварување на приходи од страна на Агенциите, влијаело деловната активност на Агенциите да биде загрозена поради недостаток на финансиски средства.

Со ревизијата утврдивме дека за добивање на финансиска поддршка аплицирале и добиле поддршка туристички агенции кои пред објавување на јавниот повик го немале законски утврдениот број од четири вработени за задржување на А лиценцата и истите го пополниле бројот на вработени во периодот додека трае јавниот повик, што има за ефект непочитување на одредбите од законската регулатива.

Поврат на туристичката такса за 2019 година - четврти пакет на мерки

Со оваа мерка е предвиден поврат на туристичка такса на 4.740 субјекти кои организирале ноќевања во 2019 година, во износ од 120.000 илјади денари, колку што изнесува вкупниот износ на туристичката такса наплатена во 2019 година. Од вкупно 372 барања одобрени се 214 барања, при што се реализирани средства во износ од 57.824 илјади денари односно 48% од планираните средства.

Финансиска поддршка за хотели коишто функционираат надвор од туристичките центри, кои не користеле ваучери – петти пакет на мерки

За реализација на оваа мерка задолжено е МЕ, предвидени се средства во вкупен износ од 64.600 илјади денари, но истата не е реализирана, со што хотелите кои функционираат надвор од туристичките центри биле ставени во нерамноправна положба со оние во туристичките центри кои претходно користеле финансиски средства за реализирани ваучери.

Финансиска поддршка за лиценцирани туристички агенции- шести пакет на мерки

[27] бр.13-6689/1 од 20.11.2020 година

Мерката финансиска поддршка за лиценцирани туристички агенции во рамките на шестиот пакет на мерки е спроведена од страна на Генералниот секретаријат на Владата на РСМ. Комисијата за спроведување на јавниот повик е составена од вработени во ГС и МЕ. Јавниот повик е објавен во месец мај 2021 година, износот на поддршката е утврден од 2.000 до 5.000 евра во зависност од видот на лиценцата и остварениот приход во 2019 година, а категоризацијата на износите во три групи за А и Б лиценца е транспарентно објавена.

Со извршената анализа утврдивме дека со јавниот повик е овозможено да конкурираат и:

- Туристичките агенции кои се регистрирани во 2020 и 2021 година и поседуваат лиценца од Министерство за економија издадена до денот на објавување на јавниот повик, за кои е предвидено да им биде одобрен минимален износ согласно видот на лиценцата.
- Туристички агенции кои поседуваат лиценци но немаат остварено приход од оваа дејност согласно податоците во завршната сметка за 2019 година.
- Туристички агенции со лиценца А кои имаат помалку од 4 вработени, за кои е предвиден износ од 180 илјади денари, што не е во согласност со член 31 Законот за туристичка дејност каде е предвидено минимум 4 вработени за добивање на лиценца А.

Од поднесените 261 барање за финансиска поддршка одобрени се 163 барања на туристички агенции кои имаат лиценца А и 95 барања на туристички агенции кои имаат лиценца Б, а 3 правни субјекти кои поднеле барање немаат лиценца за туристичка агенција.

Од предвидените 86.100 илјади денари донесена е Одлука за одобрување на средства од Буџетот на РСМ за 2021[28] во износ од 52.300 илјади денари за вкупно 258 правни лица, што претставува 61% од планираните средства.

Со извршениот увид во документацијата утврдивме неправилности во начинот на евалуација на пристигнатите барања од страна на Комисијата. Имено, при пресметка на износот на финансиската поддршка за правни субјекти кои освен шифра на дејност туристичка агенција имаат и друга шифра на дејност, податоците за приходите во структурата на приходи по завршна сметка се земени во вкупен износ, а не поединечни износи на приходи остварени по шифра на дејност –туристичка агенција, со што им е овозможено на овие правни субјекти да остварат повисок износ на поддршка. Исплатени се средства на туристички агенции со лиценца А кои не го имаат потребниот број на вработени за поседување на лиценца А.

[28] бр. 40-832311 од 30 јули 2021 година

Ревизијата не се увери во исправноста на начинот на евалуирање на бројот на вработени од аспект на ефективни работни часови, што ќе има понатамошно влијание при повратот на средствата.

Исплатата на средствата е извршена врз основ на Одлука на Владата на РСМ без да се донесат поединечни решенија за финансиска поддршка по корисник, со образложение за добивање/недобивање на финансиска поддршка, што не е во согласност со Закон за општа управна постапка и го ограничува барателот во делот на можноста од покренување на жалбена постапка.

Финансиска поддршка за лиценцирани туристички водичи - шести пакет на мерки

Оваа мерка е спроведена од страна на ГС на Владата на РСМ, односно Комисија составена од претставници од ГС и од МЕ. Наменета е за туристички водичи кои поради ситуацијата со пандемијата не биле во можност да ја обавуваат дејноста. Право на учество имале сите физички лица регистрирани како туристички водичи кои во текот на 2020 година имале просечен месечен нето приход под 15 илјади денари, а износот на поддршката изнесува 30.750 денари по лице.

На повикот се поднесени вкупно 93 барања за финансиска поддршка, а одобрени се 79 барања, со вкупен износ на поддршката од 2.429 илјади денари.

Комисијата при евалуацијата има извршено проверка на поднесената документација и споредба со добиените податоци од надлежните институции од каде биле побарани податоците за: вкупни нето приходи во 2020 година (УЈП), корисници на надоместок од редовни програми за социјална помош (МТСП) и пензионери (ПИОМ).

Со извршениот увид во начинот на евалуација утврдивме дека дел од барањата не се одобрени поради тоа што барателите според евиденцијата на претходно наведените институции имаат остварено дополнителен приход по друг основ. Иако овие приходи не го надминуваат износот утврден во јавниот повик, ниту пак со повикот е предвиден услов за ограничување, овие лица се одбиени и немаат добиено финансиска поддршка. Исплатата на средствата се врши врз основ на Одлука на Владата на РСМ[29] без да се донесат поединечни решенија за доделување на финансиска поддршка по корисник, што не е во согласност со Закон за општа управна постапка, при што барателот нема доказ за одобрена/неодобрена поддршка, што го ограничува барателот во делот на можноста од покренување на жалбена постапка.

[29] бр.40-7247/1 од 06.07.2021 година

Бесплатни 50.000 ПЦР тестови за странските туристи кои престојувале во државата - шести пакет на мерки

Мерката е предвидено да се спроведе од страна на Министерството за здравство и Фондот за здравствено осигурување на РСМ, но истата не е реализирана. Во пакет мерките не е наведен планираниот износ на средства за реализација на оваа мерка.

Степенот на реализација на ревидираните мерки е прикажан во следната табела:

во 000 денари

	Мерки кои предизвикуваат директни буџетски расходи односно директни фискални импликации						
	пакет	Мерка	План на средства за мерката (1)	Искорстени средства (2)	Неискористени средства (3)	Корисници (4)	Процент на имплементација (5)=(2)/(1)
1	I	Ваучер за домашен туризам	704.106	386.172	317.934	64.788	55%
2	II	Грант за туристички водичи	9.800	5.070	4.730	78	52%
3	III	Грант за туристички агенции	116.850	79.820	37.030	276	68%
4	IV	Поврат на туристичката такса за 2019 година.	120.000	57.824	62.176	214	48%
5	V	Финансиска поддршка за хотели кои функционираат надвор од туристичките центри	64.600	/	/	/	/
6	VI	Финасиска подршка за туристички агенции	86.100	52.300	33.800	258	61%
7	VI	Финасиска подршка за туристички водичи	збирен податок	2429	/	79	/
8	VI	Бесплатни ПЦР тестови	нема податок	/	/	/	/

Посочуваме дека согласно Годишната програма на ДЗР за 2021 година извршена е ревизија на успешност на тема "Економски мерки на Владата на РСМ за справување со кризата предизвикана од вирусот Ковид-19" со која е извршена оценка на ефикасноста на системот на планирање, реализација, мониторинг и известување за економските мерки донесени од страна на Владата на РСМ за справување со кризата од Ковид -19, како и мерките за кредитирање од РБСМ која

објавила четири јавни повици за бескаматни кредитни линии - Ковид 1, 2, 3 и 4[30], врз принципот „прв дојден, прв услужен".

Податоците за поддржани дејности од областа на хотелиерството и туристичките агенции по кредитни линии со број на трговски ентитети кои имаат добиено кредити се прикажани во следната табела:

					во МКД
Кредитна линија (КЛ)	*шифра на дејност*	*број на трговски ентитети*	*вкупен број на трговски друштва по КЛ*	*износ*	*Вкупен износ по КЛ*
КОВИД 1	55.10	49	95	43.189.500	59.018.500
	79.1	1		307.500	
	79.11	38		12.776.500	
	79.12	7		2.745.000	
КОВИД 2	55.10	24	37	38.637.000	41.842.500
	79.11	10		2.194.500	
	79.12	3		1.011.000	
КОВИД 3	55.10	8	16	6.712.500	12.717.000
	79.11	7		5.389.500	
	79.12	1		615.000	
КОВИД 4	55.10	1	1	184.500	184.500
Вкупно		**149**	**149**	**54.744.000**	**54.744.000**

Извор: Развојна банка на Северна Македонија

Податоците од РБСМ покажуваат дека вкупно 149 трговски ентитети имаат подигнато кредити од бескаматните кредитни линии - Ковид 1, 2, 3 и 4, во вкупен износ од 54.744 илјади денари.

Посочуваме дека согласно Годишната програма на ДЗР за 2021 година извршена е ревизија на успешност на тема "Преземени мерки и политики за поддршка на вработувањето и професиите погодени од здравствено-економската криза предизвикана од пандемијата на Корона вирусот – COVID 19" со која е извршена оценка на мерките за финансиска поддршка на вработувањето и професиите погодени од здравствено-економската криза од Ковид-19, дали се ефикасно креирани, реализирани, контролирани, мониторирани и е обезбедено соодветно известување за ефектите од преземените мерки.

3.2 Освен економските мерки на Владата на РСМ и Програмските мерки, од страна на надлежните институции за туризам со отпочнувањето на пандемијата се

30 https://mbdp.com.mk/mk/javni-oglasi

реализирани и други активности кои немаат фискална импликација врз буџетот на РСМ и тоа:

- ✓ Националната кампања за промоција на домашниот туризам во РСМ под насловот „Дома си е дома" и
- ✓ Глобален печат за безбедност и хигиена во светот за туризам „Safe Travels".

„Дома си е дома"

АППТ во соработка со Програмата за зголемување на пазарната вработливост – IME, поддржана од Швајцарската агенција за развој и соработка ја реализира националната кампања за промоција на домашниот туризам во РСМ под насловот „Дома си е дома".

Имајќи го предвид целиот туристички потенцијал кој го нуди државата, од особена важност е привлекување на домашни туристи и нивно активно вклучување во локалниот туризам, поблиско запознавање со туристичкиот потенцијал и откривање на туристичките дестинации кои нудат бројни можности и задоволување на туристичките потреби на локалното население.

Целта на оваа кампања е промовирање на различни дестинации и активности во земјата како предлог за посета од страна на домашните туристи во сезоната лето/есен 2020 година, со што значително би се придонело за поддршка на домашните чинители во туризмот (туроператори, сместувачки капацитети, ресторани, превозници итн.) и поддршка на домашната економија, како одговор на кризата предизвикана од Ковид-19. Фокусот е ставен на зголемување на домашниот туризам, односно зголемување на бројот на домашни туристи и остварени ноќевања.

Како најважен елемент за национална промоција се промотивните видеа кои се изработени за потребите на кампањата. За таа цел објавен е јавен повик од страна на IME за избор на продукциска куќа со која ќе се изработат видеа за 10 дестинации низ државата, кои опфаќаат дополнително по 3-5 локации по дестинација. Во промотивни видеа од туристичките дестинации во РСМ се претставени конкретни активности/производи од активниот туризам (планинарење, велосипедизам, спортско качување, параглајдинг, јавање коњи итн.), во комбинација со културни искуства, рурални предели и гастрономија. АППТ ја има доставено националната кампања за промоција на туристичките

потенцијали односно 10-те видео спотови кои мапираат активности низ целата територија на РСМ, до Владата.
Владата ја има разгледано Информацијата[31] за реализација на кампањата „Дома си е дома” и има дадено препорака до сите органи на државната управа, министерства, општините како и Град Скопје на своите веб страни да има дел каде што би го поставиле логото „Дома си е дома,, (www.tourismmacedonia.gov.mk), со цел да се поврзат со националната кампања и промотивните видеа, а со тоа и активно да се вклучат во промоција која има за цел зајакнување на домашниот туризам, задржување на вработени во туристичкиот сектор, но и поддршка на локалните туристички бизниси, зголемување на домашниот претприемнички дух, а средствата ќе останат во рамките на домашниот буџет.

„Safe Travels”.
Во насока оптимизирање на напорите за обновување на секторот туризам од страна на WTTC[32] развиени се глобални протоколи за безбедни патувања, преку обновување на довербата меѓу патниците и обезбедувајќи координиран пристап во постапувањето. Печатот за безбедни патувања им овозможува на патниците да ги препознаат дестинациите и компаниите што ги имплементирале протоколи кои се усогласени со протоколите Safe Travels. Печатот Safe Travels е првиот глобален печат за безбедност и хигиена во светот за туризам, дизајниран специјално за справување со Ковид-19 и слични епидемии. Вакви печати и глобални протоколи се користат во хотелско-угостителскиот сектор, авијацијата, аеродромите, туроператорите, издавачите на станови, рент-а-кар компаниите, авантуристичкиот туризам, превозниците.

Министерството за економија во месец април 2021 година од страна на Светскиот совет за туризам и патување го има добиено овластувањето за имплементација на „Знак за безбеден туризам“ и протоколи за безбедно патување.
Проектот за воведување на Знакот за безбедност во туризмот во РСМ е поддржан од Швајцарската агенција за развој и соработка, преку Програмата за зголемување на пазарната вработливост[33] што опфаќа поддршка за изработка на платформата www.safetravels.gov.mk, протоколи за безбедност, обука за

[31] Нацрт записник од третата седница на Владата на РСМ одржана на 09.09.2020 година.
[32] World Travel & Tourism Council
[33] www.ime.org.mk

претставници од бизнис коморите и асоцијациите за валидација на протоколите за Знакот за безбедност, како и изработка на видео во соработка со АППТ за промоција на Северна Македонија како безбедна дестинација во време на Ковид-19.
На наведената платформа која е јавно достапна можат да аплицираат сите заинтересирани субјекти од туристичко-угостителскиот сектор за добивање на „Знак за безбеден туризам“.

Врз основ на потпишани Меморандуми за соработка со МЕ седум туристички комори и национални здруженија имаат добиено јавно овластување да издаваат – знак за безбеден туризам и истите би одиграле клучна улога во обезбедувањето пошироко усогласување со безбедниот стандард меѓу нивните членови.

Секоја од овие комори е обврзана издавањето на сертификатите да го изврши во согласност со протоколите на Светскиот совет за туризам и патување. За издавање на знакот за безбедно патување не се наплаќа надоместок.
Со потпишаните Меморандуми за соработка се предвидени и обврските на коморите кои се однесуваат на назначување на комисија обучена за имплементација на протоколите, која до Министерство за економија доставува извештај за извршени контроли и издадени сертификати со податоци за субјектите.
Надзор над работата на Комисијата и надзор над одржувањето на критериумите врз основа на кои е добиена соодветната ознака, го врши Комисија за надзор формирана од Министерот за економија со членови од МЕ, АППТ, еден на предлог на Швајцарска амбасада и еден од стопанските комори.
Доколку комисијата за надзор утврди дека субјектот не ги исполнува критериумите согласно протоколите, истата носи решение за одземање на ознаката. До 31.12.2021 година 188 фирми се здобиле со „Знак за безбеден туризам“[34].

3.3 Ефектите од политиките и преземените мерки за развој на туризмот, кои придонесуваат за намалување на ефектите од пандемијата во секторот туризам меѓу другото се манифестираат и преку:

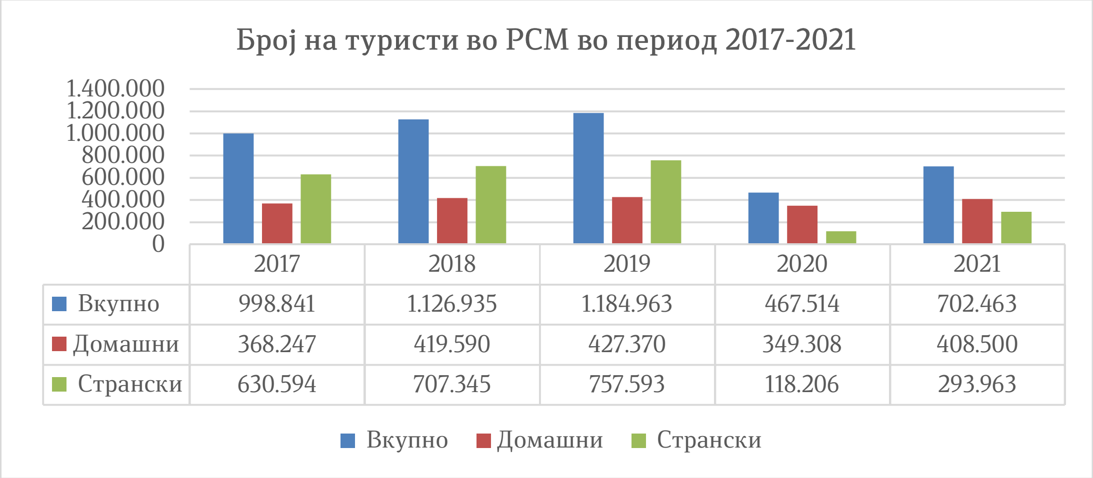
- зголемување на бројот на туристи/број на ноќевања во земјата;
- зголемување на остварениот девизен прилив во земјата и
- зголемување на учеството во БДП.

Програмите на Владата на РСМ 2017-2020 и 2020-2024, Националната стратегија за туризам 2016-2020 и Акциониот план 2019-2021, Програмите на МЕ и АППТ се

[34] SAFE TRAVELS STAMP

дел од актите од кои произлегуваат мерките, политиките и проектите за развој на туризмот.

Државниот завод за статистика спроведува истражувања во областа туризам со месечно статистичко истражување, како и со петгодишни анкети за патувањето на домашното население и со анкети за странските туристи во сместувачките објекти и за странските посетители на граничните премини. Со нив се обезбедуваат месечни и годишни податоци за туристи и ноќевања по видови и категории на сместувачки објекти, земја на припадност на туристите, видови места на престој, за капацитетите и слично. Исто така, се обезбедуваат и податоци за социоекономската структура на домашните и на странските туристи, начинот и целта на патувањето - престојот, како и податоци за големината и структурата на трошоците и други податоци поврзани со патувањето-престојот.
Податоците од ДЗС покажуваат дека преземените активности во областа туризам реализирани преку програмските активности на надлежните институции во областа туризам придонесоа за континуиран раст на туризмот до 2020 година, изразен преку зголемување на бројот на домашни и странски туристи и зголемување на бројот на ноќевања во земјата. Бројот на туристи по години и бројот на остварени ноќевања за период 2017-2021 година е прикажан на следните графикони:



	2017	2018	2019	2020	2021
Вкупно	998.841	1.126.935	1.184.963	467.514	702.463
Домашни	368.247	419.590	427.370	349.308	408.500
Странски	630.594	707.345	757.593	118.206	293.963

*Извор МАКСтат база (2017 - 2021)

	2017	2018	2019	2020	2021
Вкупно	5.550.304	6.353.616	6.524.796	3.395.070	2.313.543
Домашни	2.960.920	3.370.546	3.369.254	2.889.210	1.643.083
Странски	2.589.384	2.983.070	3.155.542	505.860	670.460

Вкупно Домашни Странски

*Извор МАКСтат база (2017 - 2021)

Графичките прикази покажуваат драстичен пад на странските туристи и ноќевањата поради кризата со Ковид-19 која резултираше со затварање на границите.

Согласно податоците на ДЗС на РСМ во 2020 година, во однос на истиот период од претходната година, бројот на туристите е намален за -60%, и тоа: кај домашните туристи има намалување за -18 %, а кај странските има намалување за -84.4 %. Во 2020 година, во однос на истиот период од претходната година, бројот на ноќевањата се намален за -48 %, и тоа: кај ноќевањата на домашните туристи има намалување за -14,2 %, а кај странските има намалување за 84%. Свој удел во одржувањето на бројот на домашни туристи и ноќевања имаат и мерките на Владата со доделување на речиси 65 илјади ваучери за туризам во 2020 година.

Во 2021 година, во однос на истиот период од претходната година, бројот на туристите е зголемен за 5,3%, и тоа: кај домашните туристи има зголемување за 16,9 %, а кај странските има зголемување за 48,7 %. Бројот на ноќевањата е зголемен за-36,3 %, и тоа: кај ноќевањата на домашните туристи има зголемување за 13,7 %, а кај странските има зголемување за 65,1%.

Поради фактот што туризмот директно или индиректно влијае врз повеќе од 20 економски гранки во методологијата која ја применува НБРСМ вклучени се покрај туристичките агенции, сместувачките капацитети и угостителските услуги. Девизниот прилив од туризам за 2018 споредбено со 2019 година, 2019 година споредбено со 2020 година и 2020 споредбено со 2021 година е прикажан на следниот графикон:

во милиони $

Извор: НБРСМ

Со извршената анализа на девизниот прилив за периодот 2018-2021 година утврдивме дека девизниот прилив по години расте се до појавата на пандемијата во 2020 година кога е драстично намален за 36,3% во однос на 2019 година. Во 2021 година девизниот прилив покажува тренд на зголемување од 52,8% во однос на 2020 година, што е резултат на зголемениот број на странски туристи и ноќевања во земјата.

На следниот графикон е прикажан девизниот прилив од туризам во 2020 споредбено со 2021 година, по квартали:

Извор: НБРСМ

Од страна на надлежните институции и коморите и здруженија за туризам не се извршени дополнителни истражувања околу мултипликативниот ефект на туризмот врз македонската економија или дополнителни економски индикатори

кои ќе овозможат појасна слика во секторот, а поврзано со девизниот прилив остварен од туризмот.

Учеството на туризмот во БДП во 2018 изнесува 2.3%, во 2019 изнесува 1.7% а податок за учеството на туризмот во БДП за 2020 и 2021 година не е објавен.

Туризмот има големо економско влијание врз целокупната економија, а со цел да се види придонесот на туризмот во економскиот раст и во создавањето нови работни места, се настојува да се измери економското влијание на туризмот, што не е едноставно, првенствено поради проблеми од методолошка природа, но и поради недостаток на сеопфатни податоци. Во обид да се обезбедат точност и доверливост на таквото мерење, Светската туристичка организација при Обединетите Нации[35] заедно со Светскиот Совет за Патување и Туризам[36] имаат подготвено туристички сметководствен систем, кој не само што е ригорозен, туку е и конзистентен со националните сметки на сите земји. Тој систем е наречен туристички сателитски сметки (ТСС)[37]

ТСС претставува систем кој ја мери големината на економските сектори кои не се дефинирани како индустрии во националните сметки. Туризмот, на пример, е поврзан со индустрии како: транспорт, сместување, услуги за исхрана, рекреација, забава и туристички агенции. Се нарекува „Сателитска сметка" затоа што е додаток на националните сметки на една земја и го отсликува мерниот систем за националната економија. ТСС го мери:

(1) Придонесот на туризмот во БДП;
(2) Рангирањето на туризмот споредено со другите економски сектори;
(3) Бројот на работни места создадени од туризмот во целата економија;
(4) Вкупните туристички инвестиции;
(5) Даночните приходи од туризмот;
(6) Туристичката потрошувачка;
(7) Влијанието на туризмот врз билансот на плаќања;
(8) Карактеристиките на човечките ресурси во туризмот и сл.

Во рамки на LRCP - Проект за локална и регионална конкурентност финансиран со грант од Европската унија, предвидено е ДЗС во период од четири години, од 2019 до 2022 година, да ја спроведе активноста изготвување на ТСС, по што државата ќе има видливи податоци од туризмот во РСМ.

Недостатокот на ТСС оневозможува споредба на податоците за туризам помеѓу земјите, притоа користејќи исти концепти, дефиниции, мерења како и за другите

[35] United Nations World Tourism Organization - UNWTO
[36] World Travel and Tourism Council - WTTC
[37] Tourism Satellite Accounts – TSAs

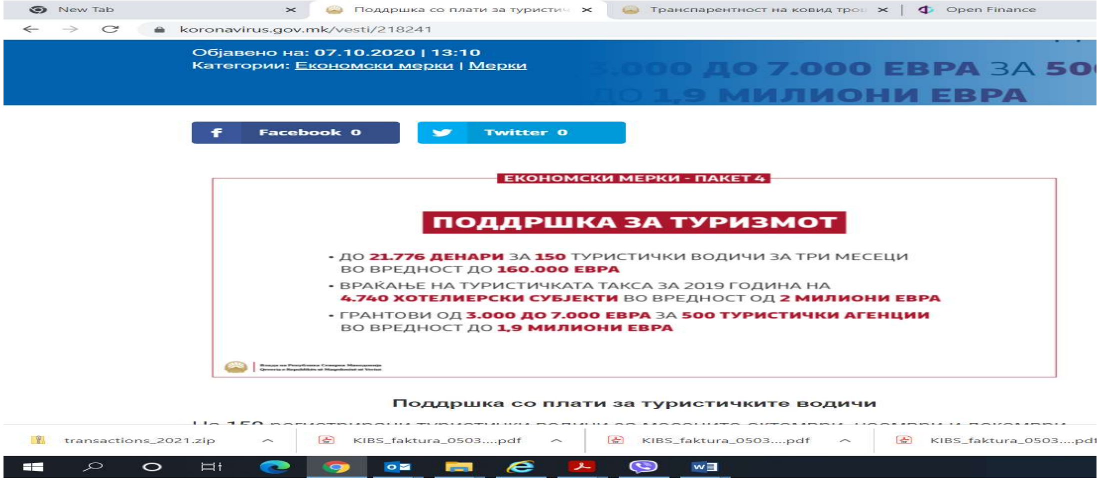
индустрии. Со ТСС, владите, претприемачите, но и самите граѓани ќе бидат спремни за дизајнирање на поефикасни политики и стратегии во однос на туризмот.

Транспарентноста при реализација на мерките

3.4 Со носењето на економските мерки Владата на РСМ за кратко време ја има ставено во функција и електронската платформа за информирање за Ковид-19 (www.korona.gov.mk), која секојдневно се ажурира на три јазици, а информации се објавуваат и на социјалните мрежи Фејсбук и Твитер.

Оваа платформа освен официјалните податоци за состојбата со корона вирусот, содржи и податоци за економските мерки на Владата, а во делот на транспарентност се прикажани податоците за доделените средства по корисник од Програма П1 со детали за: датум на исплата, давател, примател, износ на доделена поддршка и датум на исплата. Изворот на податоци на оваа веб страна е Отворени финансии https://open.finance.gov.mk/. И двете платформи даваат можност за пребарување по корисник и период, но не даваат можност за обработка и анализа на податоците.

Имајќи ја во предвид потребата за унапреден надзор и пред сè транспарентност при креирањето и реализацијата на мерките и на официјалната веб страница на Влада на РСМ во табот Економски мерки, препораки за заштита и протоколи за Ковид-19[38] се објавени сите економски мерки за справување со кризата.



[38] https://vlada.mk/ekonomski-merki-covid19

На веб страната на Владата е објавена Информација со статус на реализација на економски мерки за справување со Ковид-19[39] и Извештај со статусот на реализација на економските мерки за справување со Ковид-19, кои содржат податоци за реализацијата на првите четири пакети на мерки, до 28.02.2021 година.

Со извршениот увид во Извештајот утврдивме дека за одредени мерки не е наведен планираниот износ на средства, искористени, неискористени средства и број на корисници, не се презентирани податоци за средствата од дополнувањето на четвртиот пакет економски мерки, не е извршено ажурирање на податоците за мерките кои во периодот на објавување на истиот биле во фаза на имплементација, утврдени се математички неусогласености, како и разлики во податоците помеѓу планираниот износ за една иста мерката презентиран во пакетот мерки и планираниот износ за истата мерка во извештајот.

Нивото на спроведување на економските мерки и нивното влијание врз крајните корисници и економијата не може да се утврди во целост заради разлики во податоците кои се презентираат од страна на одговорните институции, нецелосност на информациите кои се презентираат или пак немањето на податоци воопшто, што придонесува за недоволна информираност на јавноста и намалена транспарентност.

Владата на РСМ нема воспоставено систем за следење на секоја мерка одделно и не е развиена и објавена централна база на податоци во која на дневно или месечно ниво би се објавиле информации за степенот на реализација на секоја поединечна мерка со податоци за планираните средства, бројот на деловни субјекти и граѓани за кои е наменета мерката, изворот на средствата, степенот на нивната искористеност и неискористеност, причините за не реализираност на мерката.

Недостапноста на навремени, консолидирани и јасни податоци за доделената финансиска поддршка оневозможува да се изготвуваат навремени и ефикасни анализи за ефектот на тие мерки во секторот туризам и дали е постигната целта за која се трошат јавните средства на граѓаните.

Во насока на обезбедување на транспарентноста на надлежните институции за развој на туризмот, на веб страната на Министерството за економија објавени се Програмите за развој на туризам и Програмите за поддршка на домашен туризам за работници со ниски приходи, а извештаите за реализација на програмите се доставуваат до Владата на РСМ заклучно со 31 март тековната за претходната

[39] https://vlada.mk/node/24854

година, без да бидат јавно објавени на веб страната, со што јавноста би била запознаена со активностите кои се реализирани и потрошените средства.

МЕ има доставено Известување за планирано доделување на државна помош до Комисијата за заштита на конкуренцијата за Програмите за развој на туризмот 2018-2021 година, врз основ на што се добиени Решенија дека мерките не претставуваат државна помош или се помош од мало значење. Со измената на Програмата за развој на туризмот за 2020 година преку Потпрограма П1-Мерки за справување со Ковид-19, додадени се четири мерки во вкупен износ од 261.650 илјади денари за поддршка и справување со кризата во секторот туризам, за кои не е поднесено Известување за планирано доделување на државна помош до Комисијата за заштита на конкуренцијата на начин предвиден со член 13 од Законот за контрола на државната помош, со цел добивање на Решение.

Исто така и Генералниот секретаријат на Владата на РСМ нема поднесено Известување за планирано доделување на државна помош до КЗК и нема добиено Решение за реализација на мерката за финансиска поддршка за туристички агенции од шестиот пакет на мерки со планиран износ од 86.100 илјади денари. Нетранспарентноста на доделената државна помош во РСМ има ефекти врз отчетноста и довербата во институциите и јавните финансии.

АППТ јавно ги објавува на својата веб страна донесените Програми и Годишните извештаи за работењето со податоци за вкупните планирани/потрошени средства во рамки на програмата, а поединечните активности и мерки се описни, без финансиски податоци за реализација по мерка со што е оневозможена споредливост на планираните со реализираните активности.

На веб страната на АППТ се прикажани податоци за реализирани медиумски кампањи, информативни тури, интернационални саеми, публикации, презентации, проекти за поддршка на туризмот, стратегии и студии за туризам, правна регулатива, финансиска документација и статистички податоци од ДЗС.

3.5 Согласно новите трендови и текови во туризмот, а водејќи се од светските примери и практики[40] во однос на дигитализација на туристичко угостителскиот сектор како и вмрежување на податоците во една единствена електронска платформа, од страна на АППТ утврдена е потреба од креирање, реализација и имплементирање на соодветен информациски систем за дигитализација (е-платформа) кој интегрирано ќе го поврзува целиот туристичко угостителскиот сектор и јавни и државни институции од РСМ и ќе преставува централно место за евиденција на давателите на туристички услуги и туристи како и управување со податоци од истите. Предвидено е Е- платформата да се користи преку

[40] (пр. eVisitor – Хрватска, myVisit – Индија,, eVisitor – Франција и други)

мобилна апликација подржана од Android и IOS или едноставно преку најава на официјалната WEB страна на платформата достапна преку Интернет. Информациски систем за дигитализација (е-платформа) всушност би ги комбинирал процесите на регистрација на лица што треба да платат данок, туристичка такса или лица кои што транзитираат низ државата. Основните функции на информациски систем за дигитализација (е-платформа) ќе бидат:

- евиденција на влез и излез на странци на сите гранични премини во Република Северна Македонија, вклучувајќи ги и аеродромите;
- пријавување и одјавување на гости - давателите на услугата во туристичко угостителскиот сектор ќе имаат можност да ги пријават и одјават своите гости во секое време, а информацискиот систем за дигитализација (е-платформа) автоматски да води книга за гости;
- регистар на сите даватели на услуги во туристичко угостителскиот сектор (хотели и останати даватели на услуги) за сместување и нивните сместувачки капацитети во Република Северна Македонија и
- пресметка и контрола на наплатата на туристичка такса и данок - врз основа на пријава на гости и одјава на гости.

Информацискиот систем за дигитализација (е-платформа) е наменет за сите корисници од туристичко угостителскиот сектор во РСМ, со цел прибирање на статистички податоци и вршење анализа и контрола (јавни институции и министерствата кои влијаат на овој процес).

Врз основ на Нацрт заклучок[41] Владата има донесено Решение за формирање на работна група за креирање, реализација и имплементирање на соодветен информациски систем за дигитализација на туристичко-угостителски сектор (е-туризам)[42] која треба да изработи детална анализа за потребните средства за имплементација, правните импликации заради потреба од измена и дополнување на соодветни закони и подзаконски прописи заради поставување на платформата и акциски план со временска рамка за негова имплементација, со што ќе се овозможи известување за статистички цели во реално време на дневна основа или со интервал не повеќе од 24 часа.

4. Надзор и контрола над реализација на мерките наменети за сектор туризам

4.1 За реализација на мерката финансиска поддршка на туристички агенции, како дел од шестиот пакет на мерки врз основ на Одлука за одобрување на средства од

[41] од 106 та седница одржан на 14.09.2021 година
[42] бр. 03-468/49 од 02.11.2021

Буџетот на РСМ за 2021 година и Одлука за измена на Одлуката за одобрување на средства, исплатени се средства во износ од 52.300 илјади денари.
Со извршениот увид во јавниот повик и Одлуките, констатиравме дека за правните субјекти кои ќе аплицираат и ќе добијат финансиска поддршка се предвидени посебни услови за користење на финансиската помош во однос на бројот на вработени лица.

Имено, со јавниот повик е предвидено секој правен субјект кој ќе аплицира и на кој ќе му бидат исплатени средства од повикот, доколку на 31.12.2021 има намален број на вработени споредено со 31.12.2020 има обврска да врати 50% од примената финансиска поддршка во Буџетот на РСМ. Доколку правниот субјект кој добил средства на 31.12.2021 го задржал истиот број на вработени како на 31.12.2020 има обврска да врати 20% од вкупниот износ на финансиска поддршка во Буџетот на РСМ, а доколку на 31.12.2021 има зголемен број на вработени споредено со 31.12.2020 нема обврски за враќање средства во Буџетот на РСМ.

Со извршената анализа на Одлуките и јавниот повик со ревизијата утврдивме дека од страна на Генералниот секретаријат на Владата не е утврден начинот на кој ќе се врши контролата за исполнувањето на условите, не е определена надлежна институција која ќе ја врши контролата и мерки кои ќе се преземат во случај на неисполнување на критериумите, имајќи во предвид дека не се изготвени Решенија за одобрени средства по корисник, со што би се обезбедил и законски основ за поврат на средства доколку агенцијата не ги исполнува условите предвидени од Јавниот повик.

Владата на РСМ на 02.02.2022 година има објавено известување на својата веб страница со кое се информираат сите компании, кои добиле финансиска поддршка преку шестиот пакет на мерки, меѓу кои се и мерките за финансиска поддршка на туристичките агенции, а кои не го исполниле условот за претворање на финансиската поддршка во грант, износите од 20% од добиената поддршка за оние кои го задржале истиот број вработени, или 50% од добиената поддршка за оние кои имаат намалување на бројот на вработени, да ги уплатат на сметката на Буџет на РСМ, најкасно до рокот за поднесување на завршна сметка за 2021 година.

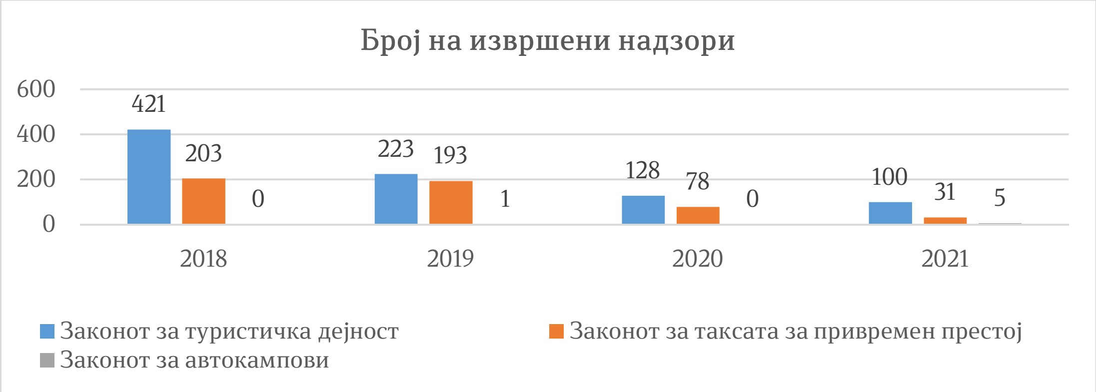
Не воспоставениот механизам на надзор и контрола над доделената финансиска поддршка во однос исполнувањето на условите за бројот на вработени кај туристичките агенции, создава ризик субјектите да не ги исполнат критериумите од јавниот повик, а мерката да не ги даде ефектите за задржување или зголемување на бројот на вработени.

4.2 Државниот пазарен инспекторат своето работење го заснова врз одредбите на Законот за државен пазарен инспекторат со кој се уредуваат надлежностите и овластувањата како и посебните закони и подзаконски акти од областа на трговијата, угостителството, туризмот, заштита на правата од индустриска сопственост во прометот, занаетчиството, заштитата на потрошувачите, безбедност на производи и други работи определени со закон.

Годишниот план на ДПИ се изготвува врз основ на проценка на ризик која вклучува анализа, управување и известување за ризикот. ДПИ не располага со компјутерски софтвер со кој би се користеле потребната база на податоци и методологија за проценка на ризик при планирање на инспекциските надзори. Проценката на очекуваната состојба од областа на инспекциски надзор од аспект на ризиците за неприменување на прописите се базира пред се на претходното искуство од контролирање на субјектите, анализа на примената на законите по кои ДПИ постапува како и статистичките податоци добиени со обработка и анализа на податоците од извештаите од извршени инспекциски надзори, месечни, периодични и годишни извештаи по области. Критериумите за дефинирање на ризичните подрачја се: број на идентификувани наоди во областа, висина на изречените мандатни казни, фреквенција на повторување на прекршоците и сл. Согласно добиените податоци од страна на ДПИ инспекцискиот надзор над туристичката дејност се извршува како вонреден надзор, врз основа на иницијатива поднесена од физички или правни лица, органи на државната или локалната власт.

ДПИ врши инспекциски надзор над спроведувањето на одредбите на Законот за туристичка дејност, Законот за автокампови и Законот за таксата за привремен престој, а надзорот над спроведувањето на одредбите со кои се утврдени надлежностите на другите органи на државната управа, ги вршат тие органи во рамките на нивните надлежности утврдени со закон.

Бројот на извршени надзори на ДПИ над спроведувањето на овие закони за период 2018-2021 година е прикажан во следниот графикон:



Од извршениот вонреден инспекциски надзор во период од 2018 до 2021 година по Законот за туристичка дејност од страна на ДПИ утврдени се неправилности со непотпишување на договори за патување од страна на корисници – ученици за патување на ученички екскурзии, за што ДПИ има извршено мониторинг во соработка со средните училишта, при што неправилностите се намалени и отстранети.

По Законот за привремен престој од 2018 до 2021 година не се затекнати неправилности кај контролираните правни субјекти, а по Законот за автокампови во 2021 година затекнати се неколку нерегистрирани автокампови односно истите не биле запишани во соодветен регистар за вршење на дејност.

Со отпочнувањето на пандемијата со донесената Уредба со законска сила за издавање на ваучери за туризам на вработени лица со низок доход заради поттикнување на домашниот туризам за време на вонредна состојба[43] предвидено е Државниот пазарен инспекторат да врши инспекциски надзор над спроведувањето на одредбите на оваа уредба со законска сила.

Државниот пазарен инспекторат во 2020 година има извршено инспекциски надзор над спроведувањето на Уредбата по барање за постапување од страна на Секторот за туризам и угостителство при Министерство за економија на РСМ[44]. Барањето се однесува на 117.349 ваучери искористени во вкупно 445 угостителски објекти во РСМ. Од страна на Инспекторатот е извршен инспекциски надзор над 49 угостителски објекти (хотели и апартмани) во Охрид и околината. Целта на вршење на инспекциските надзори над овие објекти е контрола на угостителските објекти кои се регистрирани на платформата www.domasiedoma.gov.mk и www.pushimenevend.gov.mk за прифаќање на лицата

[43] Службен весник на РСМ, бр. 141 од 30.5.2020 година
[44] бр:13 – 3464/1 од 23.07.2020 година заверено во архивата на Државниот пазарен инспекторат со бр: 09 – 3419/1 од 05.08.2020 година

со ваучери издадени од Министерството за економија. Согласно Договорот склучен помеѓу Министерство за економија и угостителските објекти, истите се обврзани на клиентите со Ваучери да им понудат квалитетна услуга согласно категоријата на самиот објект како и истите да ги евидентираат во книгата за евиденција на гости за кои ќе се наплати туристичка такса. При вршење на инспекциските надзори Државниот пазарен инспекторат извршил контроли врз основ на надлежностите согласно Закон за угостителска дејност, Закон за туристичка дејност и Закон за таксата за привремен престој, при што кај угостителските објекти каде што се извршени инспекциските надзори не се констатирани нерегуларности во работењето.

Ревизијата стекна уверување дека со инспекцискиот надзор не е обезбедена задоволителна покриеност над угостителските објекти, не е обезбеден опфат на ниво на повеќе туристички центри низ РСМ, во текот на подолг временски период и надзорот не е вршен во моментот на користење. Причината за наведеното е недостатокот на кадар со кој располага пазарниот инспекторат, а е надлежен за инспекциски надзор над педесетина Закони. Со извршениот надзор над користењето на ваучерите не се констатирани нерегуларности во работењето.

IV. ЗАКЛУЧОК

Со спроведената ревизија стекнавме разумно уверување дека Владата на РСМ преку донесените антикризни мерки за поддршка на економијата/туристички сектор, кои се фокусирани на граѓаните, нивните работни места, социјалната сигурност, солидарност и креирање амбиент за полесно надминување на економските последици од корона вирусот, како и програмските активности на надлежните институции за туризам имале делумно влијание за ефикасно справување со последиците од пандемијата и намалување на ефектите од кризата во секторот туризам.

Без да ги оспоруваме преземените активности на Владата на РСМ и надлежните институции за туризам констатиравме потреба од подобрување во делот на креирањето на мерките и политиките кое треба да се врши со среднорочното и долгорочното стратешко планирање на државно ниво, со дефинирање на цели и приоритети, како и потреба од анализа за влијанието на мерките со што ќе се обезбеди следење на ефикасноста од нивното спроведување и ќе се дадат идни насоки за постапување.

Недостапноста на навремени, консолидирани и јасни податоци за доделената финансиска поддршка оневозможува да се изготвуваат навремени и ефикасни анализи за ефектот на мерките во секторот туризам и дали е постигната целта за која се трошат јавните средства на граѓаните. Нискиот степен на реализација на

мерките од областа туризам не одговара на поставените цели за справување со кризата од пандемијата.

Постои потреба од преземање на дополнителни активности во делот на подобрување на законските решенија за надминување на слабостите и недоречености во туризмот, јасно дефинирање на надлежностите и обезбедување на соодветни нормативни предуслови и организациони единици на институциите во туризмот.

Со воспоставување на информацискиот систем за дигитализација (е-платформа) ќе се даде придонес во обезбедувањето на податоци и ќе се зајакне контролата над туристичко угостителскиот сектор во РСМ, а воспоставувањето на ТСС ќе оневозможи споредба на податоците за туризам помеѓу РСМ и останатите земји, притоа користејќи иста Методологија за пресметка.

Не воспоставениот механизам на надзор и контрола над доделената финансиска поддршка за субјектите кои имаат обврска за враќање на средствата, недоволната покриеност на туристичко-угостителските објекти при надзор над користењето на доделените ваучери за домашен туризам, малиот број на извршени надзори над примената на законите од областа на туризмот, особено во периодот на пандемија упатува на нецелосно воспоставениот надзор и контрола во секторот туризам.

V. ПРЕПОРАКИ

Влада на Република Северна Македонија да преземе мерки и активности:

1. Планирањето, донесувањето и реализацијата на економските мерки од областа туризам во услови на промени во опкружувањето, вонредни или кризни состојби да го врши во соработка со Министерство за економија, со претходна анализа и проценка за планираниот опфат и потребните средства, условите, критериумите за доделување на средства и целта што треба да се постигне со мерката на краток, среден и долг рок.

2. Воспоставување на систем за следење на секоја мерка одделно со информации за степенот на реализација на секоја поединечна мерка, со податоци за планираните средства, бројот на деловни субјекти и граѓани за кои е наменета мерката, изворот на средствата, степенот на нивната искористеност и неискористеност, причините за не реализирање на мерката.

3. Навремено и редовно изготвување на извештаите за степенот на реализација на економските мерки, а во соработка со Министерството за финансии да се

изврши ажурирање на Извештајот за статусот на реализација на економски мерки за справување со криза од Ковид-19.

4. Воспоставување на контролен механизам кај туристичките агенции како корисници на доделената финансиска поддршка од шестиот пакет на мерки од аспект на исполнување на условите во однос на бројот на вработени.

5. При носењето на економските мерки да се земе во предвид и родовиот аспект односно влијанието на мерката за воспоставувањето на еднакви можности на жените и мажите.

6. Забрзување на отпочнатите активности за формирање на Комитет за туризам, со овластување за усвојување, верификација на заклучоци и одлуки и задолжување за постапување на соодветните ресорни институции со акциски план за реализација.

7. Преиспитување на постојните институционални капацитети на институциите надлежни за туризам, обезбедување на нормативни предуслови и организациони облици во насока на непречено спроведување на доделените надлежности и во насока на исполнување на препораката од Акцискиот план 2019-2021 за реорганизација на организациските структури за туризам на национално ниво.

Министерството за економија да преземе мерки и активности:

8. Да се продолжат со отпочнатите активности за:
   - измени и дополнувања на Законот за туристичка дејност во насока на справување со нелојалната конкуренција и унапредување на туристичката дејност,
   - обезбедување на нормативни предуслови за зајакнување на надзорот и контрола во областа на туризмот и прецизирање на надлежностите во тој процес и
   - обезбедување на нормативни предуслови за изработување и донесување на стратешки документи за туризмот со прецизирање на учесниците во тој процес, временски период за кој се донесува, извори на средства, критериуми кои ќе овозможат доделување и распределба на субвенции за развој на туризмот, како и меѓусебна соработка при планирање, донесување и реализација на активностите од стратешките документ со што ќе се воспостави координација на национално и централно ниво.

9. Во координација на институциите и носители на секторот туризам да се изработи стратешки документ за справување со кризи во областа туризам со чекори на делување на државата во однос на настанување на кризи како природни непогоди, епидемии, конфликти и сл.

10. При ребаланс на буџетот да се вршат измени/дополнувања на Програмите за развој на туризмот во делот на активностите што треба да се реализираат.

11. Во насока на обезбедување на транспарентност и отчетност на Министерството на веб страната да се објавуваат извештаите за реализација на програмите, со што јавноста ќе биде запознаена со активностите кои се реализирани и потрошените средства.

Агенцијата за промоција и поддршка на туризмот да преземе мерки и активности:

12. Да се продолжат отпочнатите активности за измена на Законот за автокампови во делот за постапка за отуѓување на градежно земјиште преку усогласување помеѓу Законот за автокампови и Законот за отуѓување на градежното земјиште, прецизирање на надлежностите и овластувањата на комисијата, постапката за јавно наддавање, како и категоризирање веќе постоечките автокампови.

13. Во соработка со други надлежни органи инволвирани во туризмот да се преземат потребните активности за донесување на потребни акти (урбанистичко планска документација, согласности, планови одлуки за основање) и создавање на услови за непречено функционирање на автокамповите и туристички развојни зони.

14. АППТ да воспостави индикатори за мерење на успешност во реализацијата на програмските содржини.

15. Инволвирање на сите заинтересирани страни за промоција во туризмот и нивна координација, како и поттикнување на меѓусебна соработка на ЕЛС и други правни субјекти инволвирани во туризмот како предуслов за заеднички настап и нудење на конкретен производ препознатлив за соодветниот регион.

16. Активирање на Советот во насока на исполнување на надлежностите од Законот за основање на АППТ.

17. Да се продолжат активностите за креирање, реализација и имплементирање на соодветен информациски систем за дигитализација на туристичко-угостителски сектор (е-туризам).

18. Активностите за поддршка на туризмот да се спроведуваат во координација со Министерство за економија, за да се избегне преклопување на активности.

Државен пазарен инспекторат

19. Државниот пазарен инспекторат да преземе мерки и активности за зајакнување на инспекцискиот надзор над субјектите од областа туризам.