

ВЛАДА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

**МИНИСТАРСТВО ЗА ЕКОНОМСКЕ
ОДНОСЕ И РЕГИОНАЛНУ САРАДЊУ**

**ИЗВЈЕШТАЈ О ПРОЦЈЕНИ УТИЦАЈА НАЦРТА ЗАКОНА О ТУРИСТИЧКОЈ
НАКНАДИ НА ПОСЛОВНО ОКРУЖЕЊЕ**

Бања Лука, 03.07.2009. године

Извјештај о процјени утицаја Нацрта закона о туристичкој накнади на пословно окружење

I УВОД

Влада Републике Српске је препознала туризам као једну од приоритетних привредних грана која би могла знатно утицати на динамику развоја свеукупне привреде у Републици Српској. Промоција туристичких потенцијала Републике Српске је у надлежности Туристичке организације Републике Српске (ТОРС) и општинских туристичких организација.

Путовања и туризам су постале водеће индустрије у свијету. Туризам генерише преко 10% свјетског бруто домаћег производа и запошљава преко 250 милиона људи. Туризам је главни извор зараде за трећину земаља у развоју и примарни извор девизног прилива за већину од 49 најслабије развијених земаља. Туризам има значајан утицај на привредни развој и запошљавање. Према подацима Свјетског савјета за путовања и туризам (WTTC), сваки тринаести радник у свијету је директно или индиректно запослен у туризму. Савјет процењује да ће туристичка дјелатност допринијети са око 10% свјетском бруто друштвеном производу те учествовати са око 11% у укупном свјетском извозу у 2009. години.

Туризам је једна од привредних грана са великим мултипликативним ефектом на привреду у цјелини. За привреднике који обављају привредне дјелатности које су директно или индиректно повезане са дјелатностима туризма, раст туризма значи брз излазак на локално тржиште и повећање профита.

Република Српска има основне природне и антропогене ресурсе који омогућавају развој туризма. Према званичним подацима Републичког завода за статистику Републике Српске, укупан број посјета страних туриста у првој половини 2008. године је за 19% већи у односу на исти период у 2007. години. Према задњим подацима, укупан туристички промет до октобра 2008. године је за 14% већи у односу на исти период у 2007. години. Укупан број посјета у 2007. години већи је у односу на 2006. годину за 14%.

II ДЕФИНИЦИЈА ПРОБЛЕМА

Током ратног периода, туристичка привреда је девастирана и формиран је имиџ цијеле БиХ као небезбједне туристичке дестинације.

Тренутно стање са неквалитетном и недовољном промоцијом туристичке понуде Републике Српске резултира ограниченим кориштењем постојећих капацитета и споријим развојем туризма.

„Промоција туризма и туристичке понуде Републике Српске, кроз електронске и штампане медије, још увијек се не спроводи. Пласирање већ постојећих туристичких производа кроз сајмове на међународном и домаћем тржишту је ограничено због недостатка финансијских средстава, што упућује на то да Република Српска још увијек није на прави начин представила своју туристичку понуду, а самим тим није остварила приходе што представља ограничавајућу околност за развој туризма и привреде.“

Треба напоменути да је успјех туристичке промотивне кампање могуће измјерити након одређеног временског периода. За потребе ове процјене утицаја прописа тај период траје пет година.

III ЦИЉ

Општи развојни циљ Владе Републике Српске постављен Програмом рада Министарства трговине и туризма и у Акционом плану Сектора туризма и угоститељства за 2008. годину је изградити имиџ Републике Српске као дестинације безбједне за туризам и улагања.

У реализацији општег развојног циља потребно је обезбиједити повећање финансијских средстава за одвијање промотивних активности у туризму, једне од главних активности ТОРС-а и општинских туристичких организација. Исто тако, потребно је осигурати сталан извор ових средстава како би се активности усмјерене на промоцију туризма могле одвијати у континуитету, независно од расположивих средстава у буџету Републике Српске и буџетима општина.

Процјена утицаја прописа ће помоћи Влади Републике Српске да оцијени различите опције политика за повећање износа за око 9.700.000 КМ за период 2009-2013 и тиме пружи финансијску подршку туристичким организацијама како би се обезбиједила континуирана информативно-пропагандна активност у туризму.

IV АНАЛИЗА ПОСТОЈЕЋЕГ СТАЊА И ПОТРЕБНИХ СРЕДСТАВА

Влада Републике Српске је основала Туристичку организацију Републике Српске (ТОРС), а општине су основале туристичке организације општина, тако да је цјелокупна информативно-пропагандна дјелатност законски институционализована у два нивоа:

1. републички ниво – ТОРС
2. општински ниво – туристичке организације општина и градова.

Основни циљ формирања оваквих организација је промоција и унапређење туризма, туристичка информативно-пропагандна активност у земљи и иностранству, формирање и развој информативног система у туризму и остваривање међународне сарадње у области туризма. У периоду од 2001. године до данас у Републици Српској је основано 28 општинских, односно градских туристичких организација.

У складу са одредбама Закона о систему јавних служби ("Службени гласник Републике Српске", број 68/07) и Закона о туризму ("Службени гласник Републике Српске", број 112/07), туристичке организације као јавне установе могу се финансирати из:

1. буџета Владе Републике Српске
2. буџета јединица локалне самоуправе
3. прихода од боравишне таксе
4. прихода од туристичке накнаде и
5. самосталне дјелатности туристичких организација.

- **Буџет Републике Српске**

Од 2005. године у буџету Републике Српске први пут се предвиђају намјенска средства за развој туризма, тзв. грантови за развој туризма. То су била мала издвајања (не већа од 300.000 КМ). Мањи дио тих средстава (око 50.000 КМ) се додјељивао ТОРС-у и појединим туристичким организацијама општина.

Према буџету за 2008. годину, Влада је издвојила за развој туризма износ од 2.500.000 КМ. Међутим, ребалансом буџета у новембру 2008. године, наведени износ је смањен на 1.870.000 КМ, што је утрошено до краја фискалне године.

Према подацима Министарства трговине и туризма Републике Српске, од укупног износа горе наведеног, за потребе рада туристичких организација општина и ТОРС-а је издвојена сума од око 400.000 КМ, а од овог износа за промотивне активности је издвојено око 270.000 КМ. Од овог износа ТОРС је финансиран са око 150.000 КМ. Треба напоменути да издвајања из буџета за потребе развоја туризма нису сигурна и стална категорија.

- **Општински буџети**

Током 2008. године за потребе рада туристичких организација општина из буџета општина (материјални трошкови и промоција) издвојена укупна сума (за цијелу Републику Српску) износи око 2.000.000 КМ.¹

Знатан број општинских туристичких организација током 2006. и 2007. године није био финансиран од стране општина, него су средства у минималном износу била обезбијеђена из других наведених извора.

- **Приходи од боравишне таксе**

На основу података из Министарства финансија, укупна сума средстава прикупљених од боравишне таксе за 2008. годину износи 788.700 КМ, а у 2007. години ова сума је износила 700.580 КМ.

- **Самосталне дјелатности**

До сада туристичке организације општина и ТОРС нису остваривале приходе од самосталне дјелатности. Туристичке организације могу да остварују приходе и од донација. ТОРС је у 2007. години остварио око 50.000 КМ прихода по том основу (USAID). У 2008. години није било донација.

1. Укупна текућа средства на годишњем нивоу

Сумарно, према претходно наведеном, укупна средства која се издвајају за рад туристичких организација износе максимално 3.188.700 КМ годишње, као што је приказано у табели 1.

¹ Ово је податак добијен на основу информација из око петнаестак општинских туристичких организација на основу чега је извршена пројекција за свих 28 туристичких организација.

Табела 1. Финансијски извори за рад 28 општинских туристичких организација и ТОРС-а у 2008. години (у КМ)

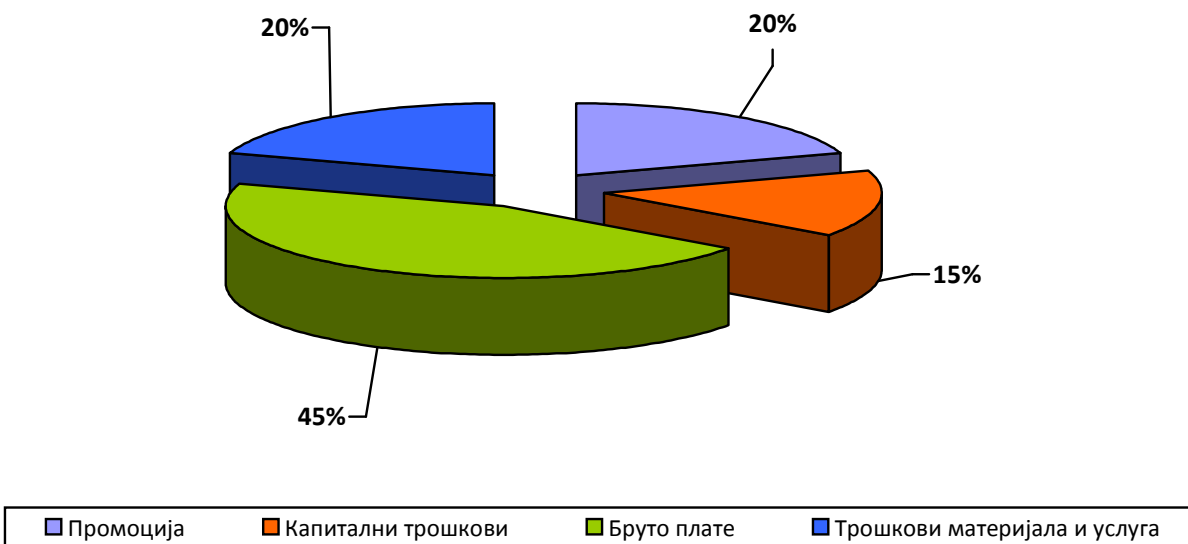
	Буџет РС	Буџет општина	Боравишна такса	Укупно
2007	50.000	Нема података	700.580	
2008	400.000	2.000.000	788.700	3.188.700

На основу процјена Министарства трговине и туризма, базираних на подацима општинских туристичких организација и ТОРС-а, графикон 1. даје структуру трошкова рада свих општинских туристичких организација и ТОРС-а.

На основу наведених процјена RIA претпоставља да укупан износ који се тренутно троши на промотивне активности износи око 20% од укупних средстава намијењених за рад општинских туристичких организација и ТОРС-а.

Укупна средства која се издвајају за рад ТОРС-а и општинских ТО су недовољна и већина тих средстава одлази на материјалне трошкове (брuto плате, режијске трошкове, закуп просторија), тако да до сада нема значајних издвајања средстава намијењених за одвијање промотивних активности што представља основну дјелатност туристичких организација. У свим туристичким организацијама Републике Српске је запослено 85 радника, од којих 15 у ТОРС-у, 10 у бањалучкој ТО, док је у осталим општинским ТО запослено 2 до 5 радника. За сада није могуће предвидјети смањење средстава која се троше на материјалне трошкове, осим у случају реорганизације општинских туристичких организација у међуопштинске туристичке организације што би могло узроковати смањење броја запослених, али ова реорганизација зависи и од одлука општина.

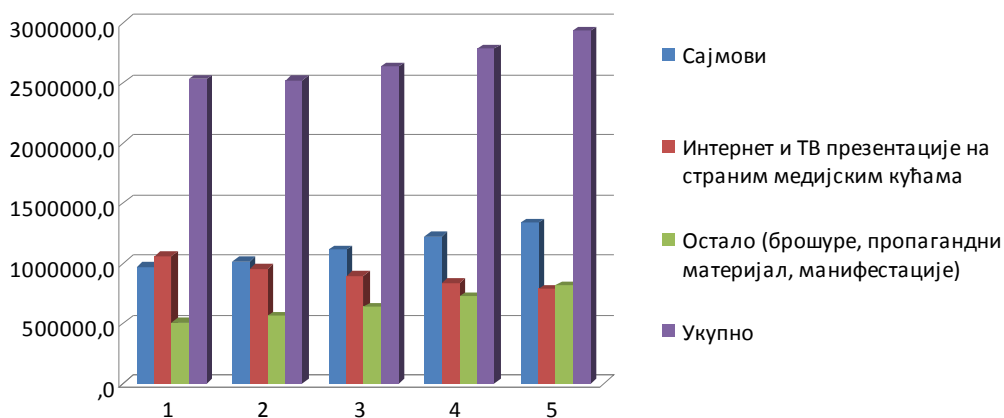
Графикон 1. Процентуално учешће трошкова рада свих општинских туристичких организација и ТОРС-а



2. Потребна средства

У сарадњи са Министарством трговине и туризма, ТОРС-ом и туристичким организацијама општина, урађена је пројекција потенцијалних потребних средстава за промоцију туризма.

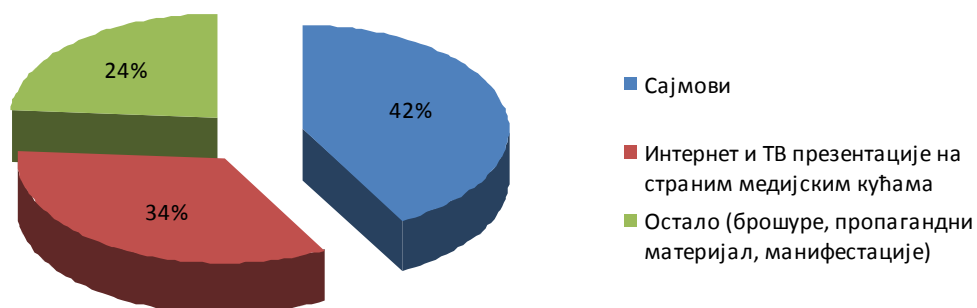
Графикон 2. Пројекција средстава потребних за рад туристичких организација на промоцији туризма за период 2009-2013 (у КМ)



Сама структура средстава се мијења под претпоставком да ће доћи до смањења потребних средстава за рекламирање на страним медијима, интернет презентације и израду филмова (за

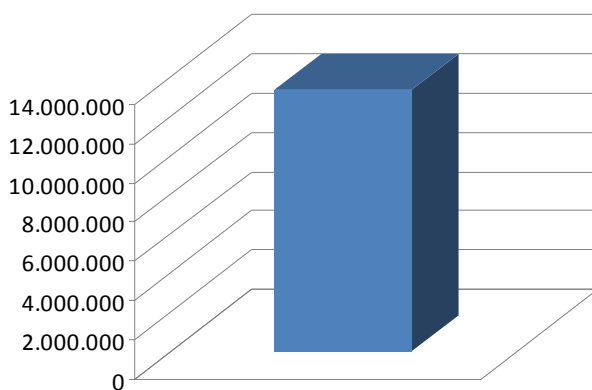
4% годишње, почев од 2010. године), са једне стране и до повећања средстава за учешће на сајмовима и израду осталог рекламног материјала (у износу од око 2% годишње, почев од 2009. године).

Графикон 3. Структура средстава потребних за рад туристичких организација за период 2009-2013 (у %)



На основу исказаних потреба из око десетак туристичких организација општина (Фоча, Петрово, Бијељина, Лакташи, Градишка, Србац, Рогатица, Костајница, Добој) и ТОРС-а, **минимална средства потребна само за промоцију свих туристичких организација и ТОРС-а у 2009. години износе око 2.532.500 КМ, а што би за период од пет година износило 13.413.447 КМ.**

Графикон 4. Укупна средства потребна за промоцију туризма за период 2009-2013



V АКТЕРИ У РЈЕШАВАЊУ ПРОБЛЕМА

Министарство за економске односе и регионалну сарадњу је у сарадњи са Привредном комором Републике Српске организовало јавне расправе по центрима регионалних привредних комора.

У даље датом дијаграму приказани су актери у рјешавању проблема.

Графикон 5. Актери у рјешавању проблема



VI ОПЦИЈЕ - АНАЛИЗА

Анализа трошкова и користи урађена је на основу података са јавних расправа и података прикупљених од надлежних институција: Министарство трговине и туризма, Министарство финансија, Пореска управа, ТОРС, општинске туристичке организације. Анализа не узима у обзир актуелну свјетску економску кризу.

Основни циљ процјене утицаја Нацрта закона о туристичкој накнади је изналажење најадекватније опције за обезбјеђење средстава за промоцију туризма Републике Српске, те и анализа трошкова и користи полази прво од циља, а затим разлаже калкулације по појединим понуђеним опцијама.

ОПЦИЈА А

Према овој опцији, стање у туризму остаје непромијењено, односно неће доћи до промјена у овој области. Претпоставке за ову калкулацију урађене су на бази пројекције издвајања средстава од стране ТОРС-а и општина, пројекције прихода од боравишне таксе за период 2007-2008 усклађене са привредним растом у периоду 2009-2012, те пројекције прихода на основу издвајања из буџета Републике Српске и буџета општина која је усклађена са растом буџета истих у периоду 2009-2012.²

На основу наведених процјена, RIA претпоставља да укупан износ који се тренутно троши на промотивне активности износи око 20% од укупних средстава намијењених за рад општинских туристичких организација и ТОРС-а.

² Документ оквирног буџета Републике Српске за период 2009-2012 (незванична верзија, јун 2009)

Табела 2. Начин расподеле укупних средстава којима располажу општинске туристичке организације и ТОРС (у КМ)

Година	Укупна средства	Материјални трошкови	Промотивне активности (око 20% од укупних средстава)
2009	3.011.745	2.409.396	602.349
2010	3.002.141	2.401.713	600.428
2011	3.137.470	2.509.976	627.494
2012	3.309.203	2.647.362	661.841
2013	3.491.221	2.792.976	698.244
Укупно за 5 година	15.951.779	12.761.423	3.190.356

ОПЦИЈА Б

Према овој опцији, Влада Републике Српске би увела туристичку накнаду на укупан приход остварен у дјелатностима које су директно или индиректно повезане са туризмом. На тај начин ће се, према процјенама Министарства финансија, обезбиједити износ од око **10.956.775 КМ** за период 2009-2013. Накнада би била уведена кроз Закон о туристичкој накнади.

Према подацима добијеним од Пореске управе Републике Српске, приходи од туристичке накнаде израчунати су на основу стварних података о укупном приходу по дјелатностима, за привредне субјекте који подлијежу плаћању туристичке накнаде (за 2008. годину). Пројекција прихода од туристичке накнаде за период 2009-2012 је урађена са претпоставком да ће ови приходи задржати исто учешће у БДП-у (незванични ДОБ).

Табела 3. Процјена средстава прикупљених од туристичке накнаде (у КМ)

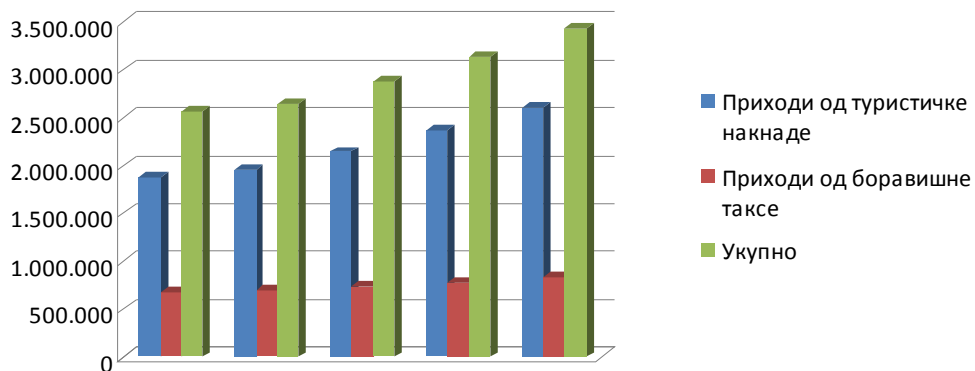
Година	2009	2010	2011	2012	2013	Укупно
Приходи од туристичке накнаде	1.884.971	1.961.073	2.142.956	2.362.731	2.605.045	10.956.776

Увођењем туристичке накнаде, уз приходе остварене од боравишне таксе, обезбиједио би се довољан износ новчаних средстава за промоцију туризма Републике Српске, што је приказано у сљедећој табели:

Табела 4. Пројекција средстава прикупљених наплатом туристичке накнаде и боравишне таксе

Година	Приходи од туристичке накнаде	Приходи од боравишне таксе	Укупно
2009	1.884.971	676.703	2.561.674
2010	1.961.073	689.156	2.650.229
2011	2.142.956	729.977	2.872.933
2012	2.362.731	779.178	3.141.909
2013	2.605.045	831.697	3.436.742
Укупно	10.956.776	3.706.711	14.663.487

Графикон б. Пројекција средстава прикупљених наплатом туристичке накнаде и боравишне таксе



Расподјела средстава

Нацртом закона о туристичкој накнади је предвиђено да се уплаћена средства туристичке накнаде достављају корисницима средстава туристичке накнаде према сљедећем распореду: 80% средстава туристичкој организацији општине, односно града и 20% средстава ТОРС-у. Уколико није основана туристичка организација општине или града, средства прикупљена по основу наплате туристичке накнаде распоређују се на рачун ТОРС-а.

Табела 5. Пројекција расподеле средстава прикупљених од туристичке накнаде између општинских туристичких организација и ТОРС-а

Година	Општинске ТО	ТОРС	Укупна средства
2009	1.507.977	376.994	1.884.971
2010	1.568.858	392.215	1.961.073
2011	1.714.365	428.591	2.142.956
2012	1.890.185	472.546	2.362.731
2013	2.084.036	521.009	2.605.045
Укупно	8.765.421	2.191.355	10.956.776

Туристичка накнада представља приход буџета Републике Српске, а средства прикупљена по основу уплате туристичке накнаде користиће се искључиво за финансирање промотивних активности ТОРС-а и туристичких организација општина, односно за: информативно-пропагандну активност у туризму, учешће на сајмовима туризма у земљи и иностранству, организацију туристичких манифестација и међународних конференција.

Надзор над коришћењем средстава прикупљених по основу наплате туристичке накнаде вршило би Министарство трговине и туризма на основу прегледа периодичних извјештаја које достављају туристичке организације.

Имајући у виду ставове представника пословне заједнице и туристичких организација, Министарство трговине и туризма наводи, како се планира, да ће се у поступку доношења потпуно новог Закона о туризму предвидјети неколико рјешења која ће омогућити дјеловање туристичких организација по принципима јавно-приватног партнерства. У преднацрту Закона предвиђено је рјешење да најмање један члан Управног одбора туристичких организација, обавезно мора бити изабран из реда привредних субјеката који подлијежу обавези плаћања туристичке накнаде, а који послује на територији општине у оквиру које је основана туристичка организација општине или града. Као нови орган управљања у оквиру свих туристичких организација у Републици Српској основаће се тзв. "Скупштина туристичке организације", коју ће чинити привредници, а која ће заједно са менаџментом туристичке организације (директором и управним одбором) учествовати у изради и планирању програмских активности туристичке организације. Скупштину ТОРС-а ће представљати сви директори туристичких организација општина или градова. Приликом доношења потпуно новог Закона о туризму (коначно усвајање новог Закона о туризму се очекује у периоду август-септембар 2009. године) оформиће се један посебан орган који би одлучивао о цјелисходности финансирања појединих пројеката туристичких организација општина. Наведено законско рјешење ће омогућити већи утицај привредног сектора на рад организација које ће се у већој мјери финансирати из средстава правних и физичких лица која обављају туристичко-угоститељску или неку другу дјелатност којој туризам на директан или индиректан начин доноси приходе.

Истовјетно рјешење би садржао и Закон о туристичкој накнади. У том смислу предвиђено је оснивање Фонда за развој туризма. Фонд би представљао управну организацију у саставу Министарства трговине и туризма.

Како би се испунили захтјеви привредног сектора, цјелисходно је предвидјети рјешење да један представник привредника или Привредне коморе Републике Српске преко које дјелују привредници, буде обавезан члан Комисије Фонда приликом разматрања појединачних захтјева за финансирање пројеката за промоцију туризма. Оваквим рјешењем би се успоставила непосредна контрола утрошка средстава и директна сарадња између привредног сектора који је заправо носилац цјелокупног финансирања промотивних дјелатности у туризму и туристичких организација које су задужене за спровођење туристичке промоције.

У Фонду би се запослили стручњаци из области туризма који би одобравали пројекте промоције туристичких потенцијала свих туристичких организација општина. Фонд би се финансирао из буџетских средстава Министарства (с тим да се размишља да се дјелимично финансира и из туристичке накнаде и то најмање 2% средстава накнаде би припадало Фонду, у којем случају би се смањио износ који припада ТОРС-у и дио средстава усмјерио на Фонд), а његова активност би подразумијевала разматрање свих приједлога пројеката промотивних активности ТО и одлучивање о финансирању истих.

У случају оснивања Фонда за развој туризма, расподјела средстава на петогодишњем нивоу би изгледала овако:

Табела 6. Пројекција расподјеле средстава од туристичке накнаде у случају оснивања Фонда за развој туризма за период 2009-2013

Општинске ТО	ТОРС	Фонд за развој туризма	Укупна средства
8.765.421	1.972.220	219.136	10.956.776

Оваквим рјешењем би се избјегла ситуација да се 80% прикупљених средстава по основу уплаћене туристичке накнаде аутоматски враћа туристичким организацијама општина, односно општинама на чијој територији су прикупљена таква средства, без обзира на квалитет промотивних пројеката. Оваквим рјешењем би се увела ригорозна контрола утрошка средстава прикупљених по основу туристичке накнаде, обезбиједило њихово намјенско и циљно трошење у складу са законским рјешењем, те омогућило финансирање и квалитетних пројеката у општинама у којима туризам није развијен, нити имају оформљену туристичку организацију, а посједују одређене туристичке капацитете.

Како је раније поменуто, приватна предузећа не улажу у промоцију туризма Републике Српске, него само у личну промоцију. Стога, увођење накнаде не би нарушило постојећа улагања у промоцију од стране приватног сектора јер иста не постоје.

Увођењем Закона о туристичкој накнади, осигурала би се стална и сигурна средства за рад туристичких организација општина и ТОРС-а. Ова опција би омогућила израду квалитетног плана промотивних активности за наредну годину као и квалитетно праћење реализације плана на основу чега би се могло доћи до тачних података о поврату уложених средстава од туристичке накнаде.

Осигурала би се средства за учешће на сајмовима туризма у земљи и иностранству и омогућила квалитетнија промоција (квалитетнији штандови и промотивни материјал).

Осигурао би се бољи имиџ Републике Српске у свијету, што би требало донијети како политичке тако и економске ефекте. Осим тога, позитиван имиџ земље би требало да привуче и стране инвеститоре.

Привредни субјекти који плаћају накнаду би требало да осјете позитивне ефекте кроз повећање броја туриста и већу потражњу за домаћом робом, као и до већег кориштења услуга домаћих привредника.

ОПЦИЈА В

Као што је горе поменуто, у буџету Републике Српске за 2009. годину, предвиђен је први пут грант у висини од 500.000 КМ за промоцију Републике Српске ван граница БиХ. Тренутно ова средства имају одређену намјену и није планирано издвајање из ових средстава за промотивне активности ТОРС-а и туристичких организација општина.

Табела 7. Приказ расположивих и потребних средстава која треба издвојити из буџета за промоцију туризма за период 2009-2013

Година	Укупна средства потребна за промоцију (графикон 3)	Постојећа средства за промоцију (табела 1)	Средства која је потребно издвојити из буџета РС за промоцију туризма
2009	2.532.500	676.703	1.855.797
2010	2.524.424	689.156	1.835.268
2011	2.638.219	729.977	1.908.242
2012	2.782.625	779.178	2.003.447
2013	2.935.679	831.697	2.103.982
Укупно за 5 година	13.413.447	3.706.711	9.706.736

Ово би подразумијевало да се изврши прерасподјела у буџету Републике Српске, тако да се на петогодишњем нивоу обезбиједи око **9.700.000 КМ** из којих би се финансирале активности промоције туризма Републике Српске. Ова средства би била у форми такозваних грантова – текући трансфери туристичким организацијама за финансирање промотивних активности са посебном ставком која би се односила на промотивне активности на годишњем нивоу. Расподјелу и контролу ових средстава би вршило Министарство трговине и туризма, путем периодичних извјештаја.

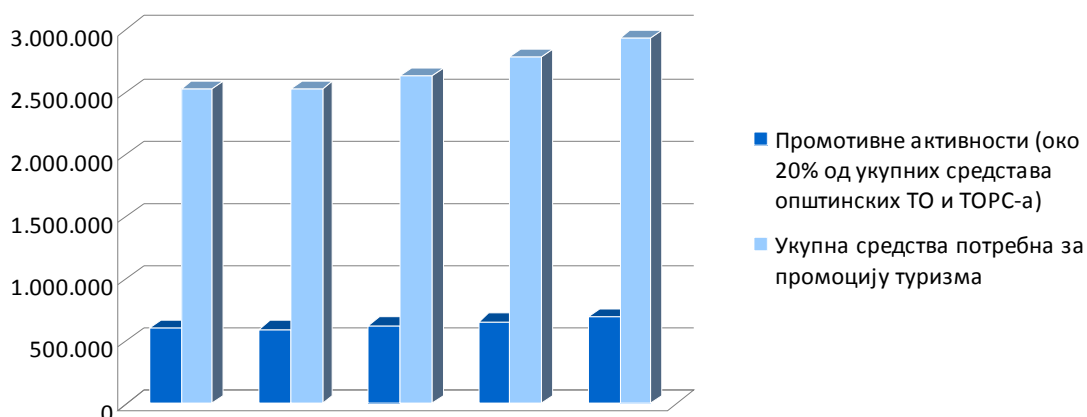
Уколико се изврши прерасподјела буџета на начин да се обезбиједи потребна средства за промоцију туризма, могуће је очекивати смањење буџета на другим битним ставкама. Из тих разлога у овој опцији постоји један врло несигуран и неизвјестан моменат који се не може предвидјети и зависи од низа фактора који непосредно утичу на висину средстава која се

планирају у буџету. Распоживост средстава у будућности се не може предвидјети. Расподјела буџета ће зависити од много фактора, укључујући стабилност система, финансијске прилике и политике у датој области. Повећано издвајање за туризам подразумијева смањење за неке друге намјене, с тим да до сада никада у буџету нису била планирана, па тиме нити издвојена средства само за туристичку промотивну активност, те је са сигурношћу могуће претпоставити да оваквих специфичних издвајање неће бити ни у будућности.

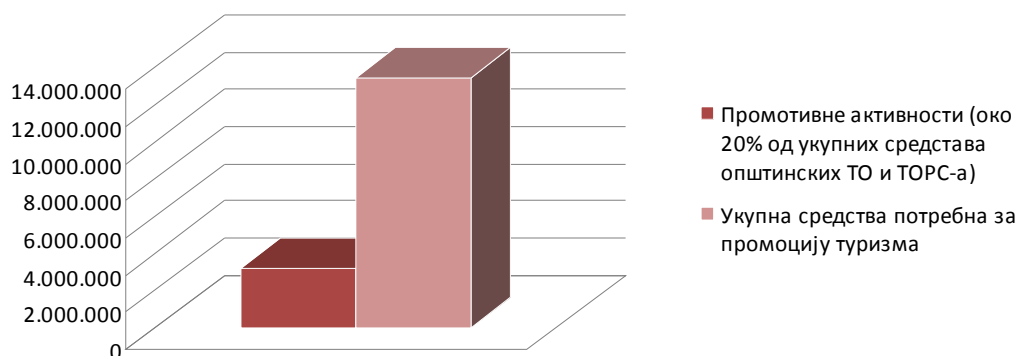
VII КОМПАРАЦИЈА ПОЈЕДИНИХ ОПЦИЈА У ОДНОСУ НА ЦИЉ

ОПЦИЈА А

Графикон 7. Однос расположивих и потребних средстава за промоцију туризма за период 2009-2013



Графикон 8. Однос укупних расположивих и потребних средстава за промоцију туризма, период 2009-2013



Опција А не доноси тренутно никакве користи нити трошкове, како за привреду тако и за Владу. Међутим, уколико се у наредном периоду не приступи системском рјешењу проблема обезбјеђења сталних извора средстава за промотивне активности, могуће је у скорој будућности очекивати да туристичке организације неће оправдати сврху свог постојања, те да ће привредне активности везане за туризам, генерално ослабити.

Утицај на привреду

Позитиван утицај - Задржавање постојећег стања у туризму тренутно не би изазвало додатна оптерећења, али нити додатне користи за правна лица и предузетнике који се баве неком од дјелатности које су у директној или индиректној вези са туризмом.

Негативан утицај - Немогућност рекламирања малих предузетника (смјештајни капацитети у домаћем газдинству) који могу пласирати своје производе на тржиште, одразиће се на неискориштеност капацитета током цијеле године, те немогућност враћања уложених средстава у туристичке капацитете, усљед чега се може очекивати стагнација развоја туризма у наредном периоду.

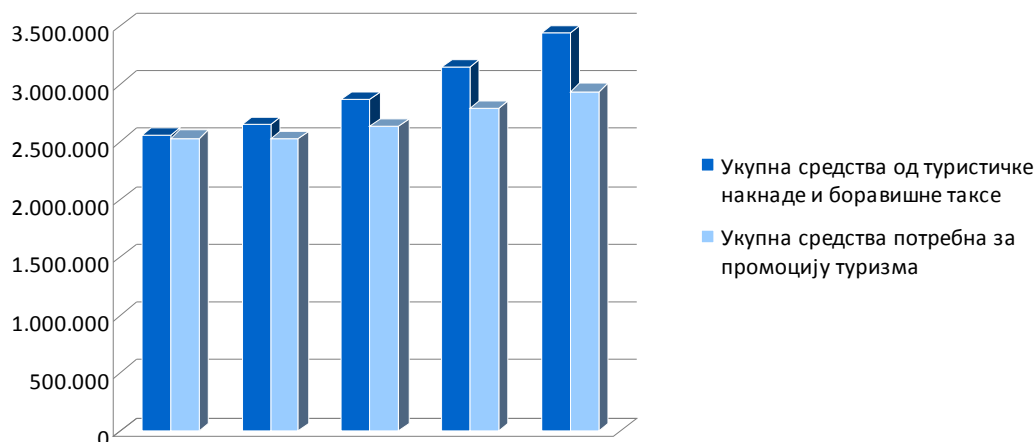
Утицај на Владу Републике Српске

Позитиван утицај – Опција А неће изазвати додатне трошкове који би оптеретили буџет Републике Српске нити буџете општина.

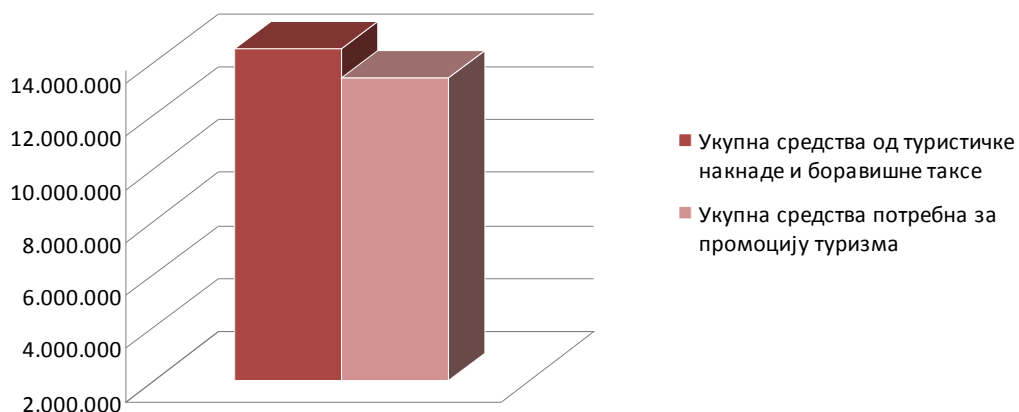
Негативан утицај - Финансирање рада ТОРС-а није извјесно, те се доводи у питање реализација основне дјелатности, односно спровођење активности у сврху којих су ТОРС и туристичке организације општина и основане. Могуће је очекивати више појединачних захтјева туристичких организација за додатним издвајањима из буџета Републике Српске и општина у сврху њиховог опстанка, као и евентуално доношење појединачних одлука надлежних институција у сврху удовољавања овим захтјевима. Овакво могуће поступање надлежних институција могло би да проузрокује конфузију и немогућност праћења кретања утрошка ванредно одобрених средстава намијењених за рад туристичких организација. Дакле, у сваком случају може се очекивати непланиран и стихијски притисак на буџете без јасне визије реализације активности усмјерене на промоцију туризма. Активности на промоцији туризма Републике Српске би и даље биле сведене на минимум (немогућност учешћа на сајмовима туризма у земљи и иностранству, организовање туристичких манифестација и присуство на међународним конференцијама).

ОПЦИЈА Б

Графикон 9. Однос расположивих и потребних средстава за промоцију туризма за период 2009-2013



Графикон 10. Укупна расположива и потребна средства за промоцију туризма према опцији Б



Опција Б доноси тренутне трошкове за привреду у смислу увођења туристичке накнаде којом би била оптерећена сва предузећа и предузетничке радње које се баве дјелатностима које су директно или индиректно везане за туризам. Међутим, ова опција истовремено доводи до повећања користи за буџете (Републике Српске и општина) у наредном петогодишњем периоду, јер би се увођењем туристичке накнаде обезбиједила средства неопходна за промоцију, што би резултирало смањењем средства која се тренутно издвајају из буџета у ову сврху. Посматрајући неки временски период у будућности, ова опција једина може да пружи

позитивне ефекте на раст и развој туризма, а самим тим и раст прихода из ове привредне гране.

Утицај на привреду

Негативан утицај - Према свему наведеном, ова опција би донијела додатне трошкове привреди у износу од **10.956.776 КМ** у наредном петогодишњем периоду. Број привредних субјеката обухваћен туристичком накнадом, према подацима из Пореске управе Републике Српске, износио би око 18.500. Планирано је да се законом уведе туристичка накнада која би износила 0.02% од укупног прихода предузећа, што значи да би једно предузеће у просјеку требало да издвоји 102 КМ на годишњем нивоу, за плаћање ове даџбине. Накнада би се плаћала на годишњем нивоу, приликом плаћања пореза на претходну годину, тако да привредници, осим накнаде, не би имали никакве друге издатке у смислу административних трошкова, везаних за ову накнаду. Усвајањем Закона о туристичкој накнади дошло би до повећања трошкова пословања у Републици Српској, као што је иначе случај са таксама и накнадама.

Позитиван утицај - Повећањем активности на промоцији туризма, привредни субјекти који плаћају накнаду би требало да осјете позитивне ефекте кроз повећање броја туриста и већу потражњу за домаћом робом, као и до већег кориштења услуга домаћих привредника, јер би туристичке организације вршиле промотивну активност њихових клапацитета. Ова активност би била значајна за промоцију читаве земље што би имало за посљедицу и повећање страних инвестиција, могућност утицаја на развој других грана привреде нпр. трговина, пољопривреда, транспорт и комуникације, односно све привредне гране које имају везу са туризмом.

Утицај на Владу Републике Српске

Позитиван утицај - Израда новог закона и његово спровођење не би проузроковали додатне трошкове за буџет. Ова активност спада у редовну активност надлежних институција. С обзиром на то да је планирано да се накнада плаћа истовремено са измирењем пореских обавеза, орган надлежан за контролу плаћања накнаде била би Пореска управа Републике Српске, те увођење ове накнаде не би проузроковало додатне трошкове запошљавања радника у овој институцији. Главна предност ове опције је могућност обезбјеђења сталних извора средстава за одвијање промотивне активности, као и повећање средстава у буџетима општинских туристичких организација и ТОРС-а. С обзиром на то да ова опција обезбјеђује довољно средстава за промоцију, смањило би се грант за развој туризма из буџета Републике Српске и тиме укинула издвајања за финансирање промотивне активности ТОРС-а, што би даље довело до могућности реалокације средстава на другим ставкама буџета Републике Српске.

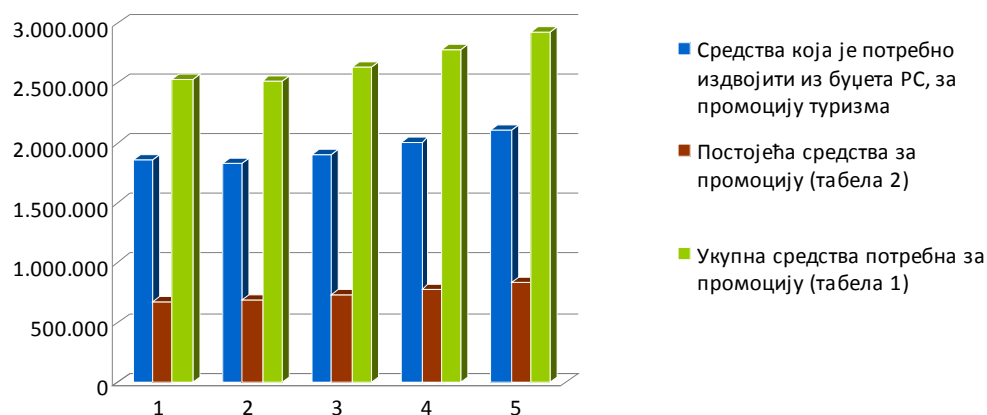
Ова опција би омогућила израду квалитетног плана промотивних активности за наредну годину као и квалитетно праћење реализације плана на основу чега би се могло доћи до тачних података о поврату уложених средстава од туристичке накнаде. Осигурала би се средства за учешће на сајмовима туризма у земљи и иностранству и омогућила квалитетнија промоција (квалитетнији штандови и промотивни материјал), а тиме и побољшао имиџ Републике Српске у свијету. Контролна улога Министарства трговине и туризма о намјенском и ефикасном трошењу прикупљених средстава би постала значајна и успоставила би се контролана улога ТОРС по хијерархији, према општинским ТО, што до сада није случај.

Финансирање промотивних активности је теоријски ограниченог временског трајања из разлога што ће, вјероватно, након петогодишњег периода константне промотивне активности доћи до мање потребе за форсирањем промоције, односно потребе за издвајањем средстава намијењених туристичкој промоцији. Доношењем Закона о туристичкој накнади проблем би се релативно брзо ријешио. Након ревизије стања у туризму могуће је претпоставити потпуно укидање накнаде.

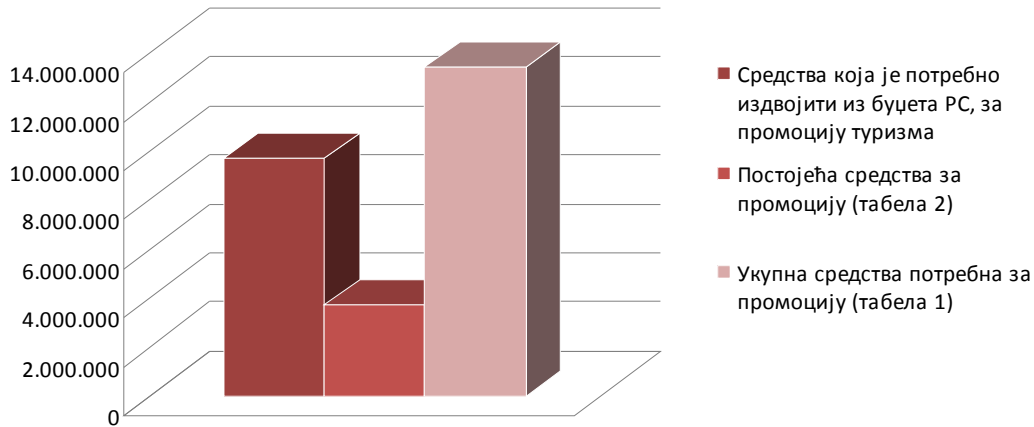
Негативан утицај – Могу се појавити евентуални трошкови спровођења закона код система контролних органа (нпр. повећање контролних радњи за надлежне инспекторе), оснивања нове институције ФОНДА, у зависности од рјешења у новом Закону о туризму који је у процедури доношења (нпр. додатна издвајања из буџета Републике Српске како би се покрили трошкови рада нове организационе јединице у оквиру министарства).

ОПЦИЈА В

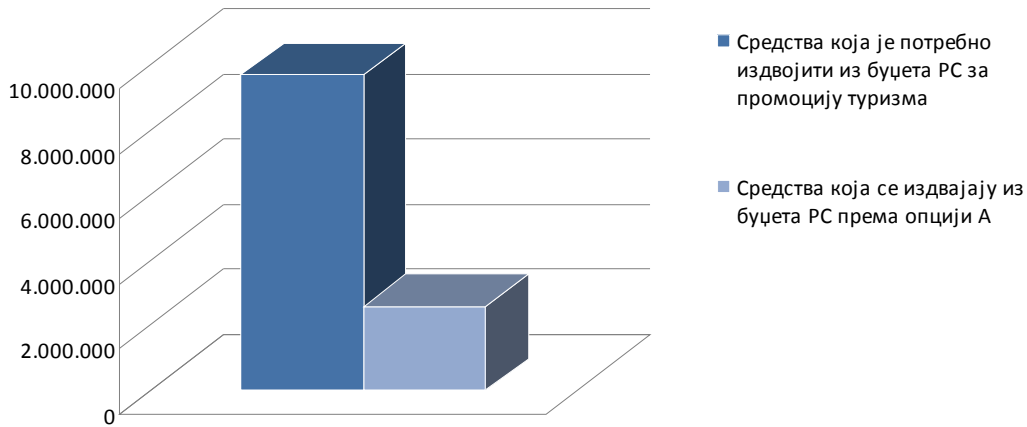
Графикон 11. Однос средстава која је потребно обезбиједити из буџета РС, постојећих средстава и потребних средстава за промоцију туризма за период 2009-2013



Графикон 12. Однос укупних средстава која је потребно обезбиједити из буџета, постојећих средстава и укупних средстава потребних за промоцију туризма према опцији В



Графикон 13. Однос средстава која се издвајају из буџета РС према опцији А и средстава која би требало издвојити из буџета РС према опцији В



Опција В не доноси никакве додатне трошкове привреди, али би према овој опцији Влада требало да обезбиједи 3,5 пута више средстава за промоцију туризма од оних које тренутно издваја у ову сврху. Иако ова опција не представља оптерећење за привреду, посљедице издвајања потребних средстава за промоцију из буџета довеле би до смањења средстава на другим ставкама буџета, што би изазвало негативне посљедице на буџет Републике Српске, као и несигурност обезбјеђења ових средстава за сваку наредну фискалну годину. Како је горе споменуто, не план посебних издвајања за промоцију туризма, него се дио за ове намјене издваја из гранта за развој туризма. У буџету Министарства трговине и туризма за 2009. годину, планирана су намјенска средства за развој туризма у износу од 2.170.000 KM. Међутим, постоје

индиције да до краја ове фискалне године, Влада Републике Српске неће успјети да реализује планирана средства, те да би могло доћи до значајног смањења ових средстава. Према томе, ова могућност је крајње неизвјесна.

Утицај на привреду

Позитиван утицај - Ова опција не доноси никакве додатне трошкове привреди, стање би остало непромијењено без неких значајних позитивних ефеката.

Негативан утицај - Наиме, прикупљање средстава за буџет Републике Српске иде на терет свих привредника без обзира на дјелатност, што значи да би у догледно вријеме могло доћи до додатног оптерећења привредника неким другим наметима којим би се надомјестила потреба за нерасположивим средствима или да се неким буџетским корисницима ускрате средства као субвенције за привреду.

Утицај на Владу Републике Српске

Негативан утицај - Ова опција доводи до значајних модификација буџета, што би изазвало или додатно оптерећење за буџет или смањење на неким другим ставкама у буџету.

Позитиван утицај - Није могуће навести ни један позитиван ефекат.

VIII СТАВОВИ ПРЕДСТАВНИКА ПОСЛОВНЕ ЗАЈЕДНИЦЕ И ТУРИСТИЧКИХ ОРГАНИЗАЦИЈА

Генералан став представника пословне заједнице односио се на критиковање рада ТОРС-а и туристичких организација општина, а прије свега на то да ове институције не оправдавају сврху свог постојања, односно да до сада привредници нису осјетили резултате њиховог рада. Привредници који би били обвезници туристичке накнаде, сматрају да наметање било какве накнаде у тренутку економске кризе, представља додатно оптерећење. Уколико би се одредбама новог закона јасно дефинисао утросак прикупљених средстава само за промотивне активности и увела контрола и праћење утроска ових средстава, мишљења су да би се у том случају могле остварити претпоставке за остварење знатно веће користи за привреду од трошкова.

ТОРС и туристичке организације општина су се једногласно сложиле да би увођењем ове накнаде био ријешен један од главних проблема њиховог рада, односно могла би се оправдати сврха њиховог постојања, а то је одвијање активности на промоцији туристичких потенцијала Републике Српске. Већина туристичких организација послује преко буџета општина и намјенска средства се полажу на рачуне општина, те се дата средства морају потрошити и оправдати у једној буџетској години. Досадашњи извори финансирања, односно средства из буџета општине и средства од боравишне таксе која се уплаћују на трезор општине су сталан, али недовољан извор финансирања за спровођење дјелатности туристичких организација. Остали приходи које туристичке организације остваре у току буџетске године (донације, спонзорства, новчане помоћи, пројекти и остале врсте финансирања) су оперативни и могу се користити само за дату намјену, али нису сталан и сигуран извор финансирања.

Приједлог једне туристичке организације је формирање туристичке инспекције јер тренутни надзор тржишне инспекције над извршењем Закона о туризму, угоститељству и боравишној такси не даје добре резултате. Став Туристичке организације Града Источно Сарајево је да је доношење Закона о туристичкој накнади једино право рјешење, што не би искључило издвајање средстава из буџета Републике Српске за исте намјене (примјер Србије). Евентуални приходи од спонзора, невладиних организација, различитих фондова међународних организација и други слични приходи, не могу да се планирају, а таква врста прихода иначе је намијењена за циљане пројекте што може бити само додатни стимуланс и ослободити више средстава за квалитетну промоцију туризма.

Туристичке организације немају могућности за самофинансирање, јачањем туристичких организација створиће се предуслови да туристичке организације остварују додатне приходе од дјелатности у складу са Законом и оснивачким актима. Према томе, мишљења су да издвајање из привреде 0,02% неће негативно утицати на привредни раст, пошто се ради о малим издвајањима, која ће имати сасвим сигурно позитивне ефекте на свеукупан развој привреде и туризма у Републици Српској. Увођењем Закона о туристичкој накнади, гарантује се сигуран износ средстава.

Министарство трговине и туризма и Министарство индустрије, енергетике и рударства су изнијели став да би, и поред тога што туризам представља једну од привредних грана будућности Републике Српске, увођење туристичке накнаде од 0,02% на пословни приход предузећа која су директно или индиректно повезана са туризмом било додатно и ново оптерећење, нарочито у тренутку актуелне свјетске економске кризе.

IX ЗАКЉУЧАК

Опција	Користи	Трошкови	Ризици
<i>Опција А: стање непромијењено</i>			
Не радити ништа	<ul style="list-style-type: none"> Нема додатног оптерећења ни за привреду ни за Владу Републике Српске 	<ul style="list-style-type: none"> Нема додатних трошкова ни за привреду ни за Владу Републике Српске 	<ul style="list-style-type: none"> Гашење општинских туристичких организација и потпуни прекид (ионако малих) промотивних активности
<i>Опција Б: увођење накнаде</i>			
Увођење накнаде за предузећа, директно или индиректно повезана са туристичком дјелатношћу	<ul style="list-style-type: none"> Обезбеђење довољно средстава за промотивне активности Повећање броја туристичких посјета 	<ul style="list-style-type: none"> Увођење новог намета за привреднике који су индиректно или директно везани за туризам 	<ul style="list-style-type: none"> Повећање броја општинских ТО услед повећања расположивих средстава, што се може контролисати једино увођењем система контроле Неправилно кориштење средстава од стране општинских ТО
<i>Опција В: прерасподјела буџета</i>			
Прерасподјела средстава у буџету Републике Српске	<ul style="list-style-type: none"> Повећање промотивне активности без додатног оптерећења привредника (тренутног) 	<ul style="list-style-type: none"> Смањење других ставки у буџету Републике Српске 	<ul style="list-style-type: none"> Повећање намета који би додатно оптеретили читаву привреду, како би се обезбиједила неопходна средства за промоцију туризма Смањење расположивих средстава за друге привредне гране, што би довело до колапса привреде Републике Српске

X ПРЕПОРУКА И ПРАЋЕЊЕ ПРИМЈЕНЕ

С обзиром на горе приказану анализу, показало се да је Опција Б – доношење Закона о туристичкој накнади најекономичније рјешење и поред тога што би изазвало додатно оптерећење за привреднике.

У одредбе овог закона би требало да буду уграђене примједбе пословне заједнице у вези са контролом утrophка прикупљених средстава за ове намјене, те да ресорно министарство успостави механизам контроле рада туристичких организација, како би се одвијање овог процеса могло пратити, а с тим у вези и оправдати ова издвајања од стране привредника.

Закон о туристичкој накнади би морао да садржи:

1. Одредбе о начину расподјеле средстава за туристичке организације
2. Одредбе о контроли примјене закона
 - контрола би подразумијевала контролу тачности исказаних података од којих зависи основица за обрачун туристичке накнаде (Пореска управа) и контролу намјенског трошења средстава (Фонд, Министарство, ТОРС)
 - начин претходне контроле расподјеле средстава прикупљених од туристичке накнаде, путем тзв. система претходног одобравања финансирања појединих пројеката туристичких организација.
3. Одредбе које би онемогућиле директну додјелу прихода појединој туристичкој организацији, без претходне процјене оправданости додјеле тих прихода, односно процјене квалитета програма промотивних активности. Процјену би највјероватније обављао Фонд за развој туризма, који би располагао са свим средствима прикупљеним од стране општина, те исте распоређивао према критеријумима који ће се поближе дефинисати у Закону о туристичкој накнади. Оснивање Фонда за развој туризма је планирано у Закону о туризму.
4. Одредбе о механизму накнадне контроле утrophка средстава прикупљених од туристичке накнаде, путем обавезне доставе извјештаја о утrophку дозначених средстава на релацији: општинске туристичке организације → ТОРС → Министарство трговине и туризма → Трезор.
5. Одредбе које предвиђају постепено увођење привредних субјеката у систем функционисања туристичких организација, као и изналажење могућности за њихов директан утицај на програмске активности организација. У Закону о туризму планирано је увођење новог органа управљања у туристичким организацијама, тзв. Скупштина или Туристичко вијеће.

Министарство за економске односе и регионалну сарадњу и Министарство трговине и туризма ће у сарадњи са пословном заједницом пратити примјену Закона о туристичкој накнади у периоду од најмање двије године, након чега ће се израдити анализа (*EX POST Cost Benefit Analysis*) ефеката која ће обухватити стварни утицај трошкова и користи овог закона на приватни сектор и трошкове и користи за јавни сектор, као и утицај на буџет Републике Српске, односно извршиће се поређење *EX ANTE* резултата и *EX POST* резултата.

С поштовањем,

МИНИСТАР

Достављено:

1 x Наслову

1 x а/а.

Мр Јасна Бркић