



РЕПУБЛИКА СРПСКА
В Л А Д А
МИНИСТАРСТВО ЗА ЕКОНОМСКЕ ОДНОСЕ И КООРДИНАЦИЈУ

Бука Караџића 4, Бања Лука, тел: 051/331-430, факс: 051/331-436, Е-mail: meoi@meoi.vladars.net

Број: 17. /07
Датум: 23.10.2007. године

VLADA REPUBLIKE SRPSKE

PREDMET: Izvještaj o procjeni uticaja Zakona o banjama na poslovno okruženje – RIA

RIA (engl. Regulatory Impact Assessment) - proces analize efekata regulative je ključni instrument u kreiranju boljih regulativa. Ovaj instrument definiše da predlagač zakona ima obavezu da analizira potencijalne efekte propisa, precizira koji konkretno problem rješava, objasni da li će korist prilikom primjene rješenja koja nudi biti veća od troškova i ubijedi zainteresovane da će novi propis uticati na ulazak i izlazak sa tržišta i na tržišnu konkurenciju.

Većina zemalja *OECD*-a krenule su u pravcu primjene *RIA*-e rukovođene spoznajom o postojanju raširene sklonosti pretjeranoj regulaciji, kao i spoznaji čestih nastojanja da se neka regulacija uvede brzo i bez dovoljno pripreme. Na temelju tog saznanja utvrđeno je šest načela bolje regulacije:

- nova se regulacija uvodi samo ako je neophodna,
- pri uvođenju nove regulacije vodi se računa da ne dođe do bujanja birokratije,
- o regulaciji se odlučuje isključivo na temelju provjerenih činjenica,
- nužno je razmotriti i opciju šta bi se dogodilo i u uslovima bez regulacije,
- pri razmatranju regulacije vodi se računa da ona gotovo uvijek izaziva nenamjeravane učinke (regulativne distorzije) koje treba svesti na minimum.

Svaka argumentacija za novu regulaciju u poslovnom sektoru mora uvjerljivo pokazati postojanje pogrešaka u djelovanju slobodnog tržišta (kao što su: nedostatak konkurencije, asimetrične informacije, negativni nenamjeravani učinci ekonomske aktivnosti) koju treba otkloniti regulacijom. Međutim postojanje ove pogreške na tržištu samo po sebi nije dovoljno za uvođenje nove regulacije ukoliko bi ista izazvala veće troškove od potencijalne koristi.

1. SVRHA I ŽELJENI EFEKTI

Ova procjena uticaja ima za cilj postizanje održive razvojne strategije u sektoru banjskog turizma definišući pružanje banjskih usluga na tržišnim principima potpunim korišćenjem faktora prirodnog liječenja banja Republike Srpske, a iz razloga što je to danas politička i poslovna neminovnost, kao i neminovnost modernizacije propisa, a u svrhu sveobuhvatnog napretka.

Ciljevi koji se žele postići u banjskom sektoru su slijedeći:

- pojednostavljenje procedura i postupaka pokretanja posla koristeći jasno definisan jedinstven pristup za sve zainteresovane,

- smanjenje opterećenja za poslovnu zajednicu (manje naknade),
- jednoobrazan način rješavanja statusa banja i njihova klasifikacija (lječilišta i *wellness* destinacije) sa trendom komercijalizacije ovog proizvoda,
- povećanje turističkih kapaciteta,
- povećanje ulaganja (domaćih i/ili stranih investitora),
- podsticaj pratećih djelatnosti (npr. zdrava hrana, seoski turizam itd.),
- povećanje iskorištenosti kapaciteta tokom cijele godine,
- povećanje ukupne potrošnje u sektoru.

2. DEFINICIJA PROBLEMA

U Republici Srpskoj se nalazi 9 banja: Prnjavor-Banja Kulaši, Kozarska Dubica-Banja Mlječanica, Višegrad-Vilina Vlas, Teslić-Banja Vrućica, Bijeljina-Banja Dvorovi, Laktaši-Banja Laktaši i Banja Slatina, Srebrenica-Banja Guber i Banja Luka-Banja Srpske Toplice.

Trenutno stanje je slijedeće:

- smještaj i prateći standardi u većini banja ne zadovoljavaju moderne standarde, posebno standarde stranih-zapadnih turista,
- nema značajnih ulaganja u banjski sektor, te s tim u vezi se ne može u budućnosti očekivati razvijanje ovog sektora,
- Nije odvojena lječilišna funkcija od turističke što je u suprotnosti sa savremenim trendovima razvoja preventivne medicine i *wellness* usluga, a minimalni uslovi i kategorija ugostiteljskih objekata vrši se shodno odredbama Pravilnika o razvrstavanju, minimalnim uslovima i kategorizaciji ugostiteljskih objekata. („Službeni glasnik RS“, br. 13/05, 62/05 i 76/06).

Problem koji se želi riješiti u banjskom sektoru definisan je na slijedeći način:

„Usprkos posjedovanju prirodnih resursa, banjski turizam u Republici Srpskoj se ne razvija, a stepen i raznovrsnost usluga se nisu suštinski mijenjale i modernizovale. Interes za ulaganje u ovaj sektor postoji od strane privatnih investitora (pojedinaca ili firmi), kako domaćih tako i stranih, ali prepreke ovom ulaganju su nedefinisan proces privatizacije i kompleksna pravna regulativa koja reguliše ovu oblast.“

Poslovnoj zajednici predstavljene su opcije kao mogućnosti rješavanja navedenog problema i putem ponuđene liste pitanja, pozvane su sve zainteresovane strane da daju svoje komentare, sugestije i prijedloge, u kojoj mjeri i na koji način, će predložene opcije uticati na rješavanje problema.

2.1. Polazna osnova – Opcija 1.

Kao polaznu osnovu za raspravu o problematici u ovom sektoru, napravljena je projekcija budućeg stanja u sektoru u narednih pet godina, pod pretpostavkom da Vlada RS ne preuzima nikakve aktivnosti na izmjeni bilo kojeg zakona ili regulative koja utiče na banjski sektor, tj. da se sadašnje stanje nastavi i u doglednoj budućnosti.

Rezultati ove analize i projekcije su slijedeći:

1. Neće biti značajnih ulaganja u ovaj sektor, a s tim u vezi, se ne može očekivati modernizacija i poboljšanje usluge u banjskom sektoru u budućnosti.
2. Dužina prosječnog boravka domaćih i stranih gostiju će ostati na približno istim nivoima i biće ograničena samo na korišćenje zdravstvenih usluga, a korišćenje drugih popratnih sadržaja biće u potpunosti zanemareno.

3. Trenutni vlasnici koncesija neće imati razloga za ulaganje materijalnih sredstava u proširenje kapaciteta ili u uvođenje novih usluga, te neće investirati u promociju na stranom tržištu, jer je visok stepen rizika povrata investicije, te se značajnija ulaganja u sektor neće desiti.
4. Nerješavanje problema prostornog uređenja (donošenje odgovarajućih planova, sporost u izdavanju dozvola i upisu u ZK registar) dovode do toga da infrastruktura neće biti unaprijeđena u narednih 5 godina, pa čak ni u daljoj budućnosti. Preklapanje nadležnosti oko izdavanja dozvola, određivanja tehničkih uslova uz visoke kamatne stope komercijalnih banaka na kredite (za koje pretpostavljamo da se neće značajno smanjiti), onemogućavaće i veoma uporne investitore u njihovim nastojanjima da ulažu u ovaj sektor.

2.2. Donošenje Zakona o banjama – Opcija 2.

Jedno od mogućih rješenja koje bi omogućilo postizanje željenih ciljeva je usvajanje *Zakona o banjama*. Osnovna pretpostavka je da se Zakon o koncesijama prilagodi društvenoj stvarnosti tj. da se pravo korištenja ljekovitog faktora daje na kapacitet (model eksploatacije naftnih polja), te da se Zakon o rudarstvu u dijelu korišćenja višestrukog prava eksploatacije mineralnih sirovina (vode, termomineralne vode itd.) primjenjuje dosljedno i uskladu sa Zakonom o koncesijama. Osnovne karakteristike koje bi prijedlog zakona trebao da zadovolji su slijedeće:

1. Omogućiti jasno razgraničavanje turističkih aktivnosti od zdravstvenih usluga i precizno definisati šta je to banja, koji su to banjski objekti, usluge i sadržaji koji se nalaze u sklopu banje, te precizno odrediti kriterije i uslove koje banje i banjski objekti trebaju ispuniti, uz određivanje institucije ili institucija koje propisuju kriterije i uslove.
2. Definirati status banja i pružanje turističkih usluga po tržišnim cijenama, te stvoriti pretpostavke da banje mogu (ako žele) funkcionisati na komercijalnim osnovama, uz obavezne popuste prema zdravstvenim fondovima preko posebnih ugovora. Omogućiti da svi korisnici ljekovitog faktora bez obzira na oblik vlasništva mogu sklapati ugovore sa zavodima i/ili sa turističko-putničkim agencijama.
3. Omogućiti da već postojeće zdravstvene ustanove tj. banje imaju prioritet na iskorištavanje kapaciteta izvora, s tim da, ako postojeći izvor ima kapacitet veći od potrebnog za tu banju, treba omogućiti da više korisnika može koristiti izvor, s tim da pružanje zdravstvenih usluga zadovoljava kriterije za pružanje tih usluga koje je propisalo Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite.
4. Odrediti mjere za zaštitu ljekovitog faktora, izvora i nalazišta, te mjere za njegovo iskorištavanje, a koje omogućavaju da se stvaraju pretpostavke za razvoj ovog sektora, tj. da se nerazumno ne ograničava mogućnost korištenja faktora potencijalnim investitorima niti da se stvara monopol već postojeće banje na ljekoviti faktor, uz provjere kakvoće ljekovitog faktora svake 3 godine.
5. Rješavati specifične probleme kroz izradu odgovarajućih podzakonskih akata, kao i stvaranje osnove za pokretanje inicijative predlaganja izmjena ostalih propisa koji na direktan ili indirektan način utiču na kvalitet regulisanja ovog sektora.

Osnovna beneficija ove opcije je da su efekti trajni i dugoročni te da omogućuju kreiranje prihvatljivog i relativno efikasnog načina za postizanje gore postavljenih ciljeva. Isto tako opredjeljenje za ovu opciju pokrenulo bi iniciranje izmjena postojećih propisa koji na direktan ili indirektan način regulišu banjski sektor, što bi pozitivno uticalo i na druge privredne grane.

2.3. Usvajanje amandmana i izmjena na zakone koji regulišu banjski sektor i/ili sveobuhvatna reforma koja bi obuhvatala druge privredne grane - Opcija 3.

Jedno od mogućih rješenja koje bi omogućilo postizanje željenih ciljeva je kreiranje i usvajanje amandmana i izmjena na zakone koji regulišu oblasti: turizma, zdravstva, energetike, rudarstva, vodoprivrede, korištenje mineralnih resursa, iskorištavanje prirodnih bogastava i sl.. Sveobuhvatna

reforma bi obuhvatila i druge privredne grane i odnosila bi se na pojednostavljivanje izdavanja dozvola za pokretanje poslovnih aktivnosti, izmjene zakona koji se odnose na građevinske aktivnosti i prostorno planiranje, kako bi se pojednostavio proces dobijanja dozvola neophodnih za građenje i omogućilo jednostavnije prostorno planiranje.

Ova opcija bi zadovoljila sve pretpostavke predstavljene u Opciji 2.

Osnovna beneficija ove opcije se ne bi mogla predvidjeti u doglednoj budućnosti iz razloga dugotrajnog procesa i sveobuhvatnosti, a dovela bi do brže registracije poslovnih subjekata u svim djelatnostima, jednostavnije i brže prostorno planiranje, te jednostavnije i brže izdavanje neophodnih dozvola i saglasnosti za pokretanje poslovanja i sl.

Osnovni problem ove opcije je njen dugotrajan i skup proces, te postupak postizanja pozitivne političke volje od strane institucija vlasti od kojih bi se očekivalo aktivno učešće, kao i moguće potencijalne opstrukcije što bi u praksi usporavalo ovaj proces.

3. ANALIZA ODGOVORA DOBIJENIH KROZ JAVNE RASPRAVE

3.1. Poslovna zajednica

Opšte prihvaćeno je mišljenje da banjski sektor ima problema i **100% učesnika u javnim raspravama je saglasno sa definicijom „problema“**, a istaknuto je nepostojanje, kao i neusklađenost pravnih akata i da je to jedan od razloga što se sektor razvija sporo, a ne na pravi način i sa željenom dinamikom.

U svrhu ostvarenja gore postavljenih ciljeva u banjskom sektoru, učesnici na javnim raspravama su apostrofirali slijedeće:

- donošenje koncepta razvoja uključivanjem poslovne zajednice u kreiranje planova i zaštita od nelojalne konkurencije;
- utvrđivanje prioriteta za investiranje, davanje subvencija i olakšica potencijalnim investitorima, pojednostavljivanje procesa registracije i stvaranje stabilnijeg okruženja;
- pojednostavljivanje procedure za dobijanje dozvola za rad i dodjeljivanja koncesije za korišćenje ljekovitog faktora;
- uključivanje privatnog sektora;
- ulaganje u infrastrukturu (loša putna i komunalna infrastruktura);
- povećanje broja i kvaliteta usluga, kao i kontrola usluga;
- uključivanje antropogenih vrijednosti (zdrava hrana, prirodne vrijednosti, spomenici kulture i drugo);
- uvođenje inovacija s aspekta formiranja ponuda na principima savremene i marketinške koncepcije razvoja;
- priključivanje svjetskim trendovima kroz uvođenje *wellness* sadržaja i programa, kao ponude koja će privući posjetioce i u vansezonskom razdoblju i koji će zajedno sa zdravstvenim uslugama postati cjelovit proizvod banjskog mjesta koje omogućava aktivnosti tokom cijele godine;
- modernizovanje kapaciteta, a s obzirom da je trenutna iskorištenost postojećih kapaciteta na nivou između 20-30% smatra se da ne treba nekontrolisano povećavati kapacitete, osim ako se radi o novim vidovima turizma (eko, sportski, lov i ribolov);
- formulisanje zakonske regulative i podsticajnih mjera;
- podrška privatnoj inicijativi i stvaranje partnerstva;
- unapređenje znanja i vještina svih zaposlenih u ovom sektoru;
- pristupanje primjeni savremenijih programa usluga (pored klasičnih zdravstvenih i rehabilitacionih, uvesti specijalizovane odnosno nove relaksacione programe), te uključivanju kulturnog, historijskog, manifestacionog i drugih segmenata;
- formiranje imidža, promovisanje medicinskih kvaliteta;

- kvalitetna promocija na sajmovima na domaćem i inostranom nivou i uključivanje u tržišne;
- razvijanje brendinga, usmjeravanje aktivnosti na postizanju ekskluzivnosti i autentičnosti.

Posebno je naglašeno da je ovo proizvod budućnosti turizma u Republici Srpskoj **uz pretpostavku rješavanja statusa banja kroz novi Zakon o banjama (45% ispitanika) ili uz pretpostavku sveobuhvatnije reforme (55% ispitanika)**, zatim njihovom klasifikacijom na lječilišta i *wellness* destinacije, te formulisanjem lokalnih destinacijskih menadžment kompanija, moglo bi se ići u pravcu profesionalnog komercijalizovanja ovog proizvoda, a za što je neophodna sveobuhvatna koordinisana aktivnost, koju će pokrenuti Vlada preko resornog Ministarstva.

3.2. Resorna ministarstva i Komisija za koncesije

Predstavnici resornih institucija su se složili da u narednih 10 godine vide banjski turizam kao jednu od najrazvijenijih turističkih grana, sa kompletnom zdravstvenom, *wellness* i turističkom ponudom, koja je konkurentna na međunarodnom tržištu, te da u tom pravcu treba pristupiti izradi kvalitetnog propisa čija će primjena u praksi biti predviđena i omogućiti nesmetan razvoj ovog sektora.

Trenutno, Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite ima nadležnost nad banjama koje nisu privatizovane. Značajno je spomenuti da propisi iz oblasti ekologije, zdravlja, ugostiteljstva i turizma, energetike, rudarstva, vodoprivrede, iskorištavanja prirodnih bogatstava, i sl. nalaze svoju primjenu u banjskom sektoru.

Banja je zaokruženo geografsko područje na kojem postoji ili se koristi jedan ili više prirodnih ljekovitih faktora i koja ispunjava uslove u pogledu uređenosti i opremljenosti za njihovo dugoročno korišćenje. Svaka banja je i prirodno lječilište i tu kvalifikaciju po sadašnjim propisima određuje Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite.

Novi Zakon o banjama doprinjeo bi bržem razvoju banjskog sektora jer bi razgraničio turističke aktivnosti od zdravstvenih, i riješio pitanje statusa banja, te bi se stvorili uslovi za funkcionisanje banja na komercijalnim osnovama.

Neke banje imaju status javnih ustanova i obrazovane su od strane jedinica lokalne samouprave i do sada nije sproveden proces njihove likvidacije. Prema Zakonu o javnim službama predviđena je procedura za gašenje javnih ustanova (opština donosi odluku uz prethodno pokretanje likvidacionog postupka –što posebno usporava i otežava transformaciju statusa banja), a takva procedura prethodi privatizacionom procesu.

Vlasnička struktura banja u RS:

BRC „Šeher“ , Banja Luka – neprivatizovana,

Banja „Vrućica, Teslić - privatizovana,

Banja „Laktaši“, Laktaši – privatizovana,

ZTC „Slatina“, Laktaši – neprivatizovana,

Banja Kulaši, Prnjavor – privatizovana,

Banja „Guber“, Srebrenica – privatizovana.

Banje koje spadaju u kategoriju zdravstvenih ustanova nisu obuhvaćene procesom privatizacije, a to su: „Vilina Vlas“ Višegrad, „Dvorovi“ Bijeljina, „Mlječanica“ K.Dubica.

Napomena:- BRC „Šeher“ je privatizovan kao ZTC „Slatina“.

Značajno je spomenuti da je Zdravstveno-turistički centar Banja Vrućica jedina banja koja je brendirala svoje usluge na tržištu.

Privatizacionim procesom se predviđa obavezno zadržavanje osnovne djelatnosti banje, s tim da se pravni odnosi regulišu ugovorom na relaciji privatna banja – Fond zdravstvene zaštite.

Banja je prvenstveno medicinski resurs, s tim da je intencija da preraste i u turistički resurs. Korisnici banjskih usluga su za sada pretežno lica koja su od strane zdravstvenih ustanova upućena

na liječenje i rehabilitaciju, iz razloga što osnov banjske ponude čini prirodni ljekoviti faktor koji prvensteno služi za medicinske potrebe.

Da bi banja poslovala neophodno je ispuniti nekoliko preduslova:

- potrebno je da nadležni organ javne vlasti proglasi određeno područje za banjskim područjem pod pretpostavkom da takvo područje ispunjava određene uslove iz zdravstvene, turističko-ugostiteljske, građevinske i infrastrukturne oblasti,
- postojanje prirodno-ljekovitog faktora na datom području,
- objekti koji ispunjavaju uslove u skladu sa standardima za ugostiteljske smještaje, higijensko uređeni zdravstveni objekti i uređaji,
- saobraćajna i komunalna infrastruktura,
- koncesija nad prirodnim dobrom,
- urbanistička i sanitarna saglasnost i komunalna dozvola,
- saglasnost Ministarstva zdravlja i socijalne zaštite o organizovanoj zdravstvenoj službi.

Pravo korišćenja prirodnih bogatstava, dobara u opštoj upotrebi i obavljanje djelatnosti od opšteg interesa se može dodjeliti pravnom licu osnovanom u skladu sa zakonima Republike Srpske.

Član 1. Zakona o koncesijama reguliše predmet, načine i uslove pod kojima se dodjeljuju koncesije u Republici Srpskoj, nadležnost za dodjelu koncesija, postupak javnog poziva, sadržaj ugovora o koncesiji, prestanak ugovora o koncesiji, prava i obaveze koncesionara, rješavanje sporova i druga pitanja od značaja za dodjelu koncesija na teritoriji Republike Srpske. Ovim zakonom utvrđuju se uslovi pod kojim se domaćim i/ili stranim pravnim licima mogu dodjeliti koncesije za obezbjeđenje infrastrukture i usluga, te eksploataciju prirodnih resursa, finansiranje, projektovanje, izgradnju, obnovu, održavanje i/ili rukovođenje radom te infrastruktute i svih za nju vezanih objekata i uređaja u oblastima koje su u ustavnoj nadležnosti Republike Srpske.

Zakon o rudnom bogatstvu-prečišćen tekst ("Službeni glasnik RS", broj 107/05) uređuje uslove i način eksploatacije rudnog blaga u Republici Srpskoj. Mineralnim sirovinama u smislu ovoga zakona smatraju se podzemne vode: mineralne, termomineralne, termalne i gasovi koji se u njima javljaju. Članovima 14., 24., 25., 26. i 29. Zakona je preciziran način korišćenja prirodnog resursa u slučaju njegovog korišćenja od strane dva ili više pravnih lica (eksploatacija mineralnih sirovina se vrši na eksploatacionom polju i ako postoje uslovi za otvaranje više rudarskih objekata na jednom eksploatacionom polju, može se rješenjem o davanju odobrenja za eksploataciju eksploataciono polje ograničiti samo na jedan dio ležišta mineralne sirovine).

Ukratko, pravo da vrši eksploataciju mineralnih sirovina preduzeće stiče u skladu sa Zakonom o koncesijama i na osnovu odobrenja Ministarstva privrede, energetike i razvoja u smislu odredbi Zakona o rudarstvu.

Prirodna bogatsva u Republici Srpskoj mogu na ravnopravan način koristiti i sadašnji banjski centri, kao i potencijalno novi, što je regulisano postojećom zakonskom osnovom. Naime, u Republici Srpskoj postoji 9 lokaliteta, koji se smatraju kao banje tj. prirodna lječilišta u hidrogeološkom smislu. U skladu sa Dokumentom o politici dodjele koncesija, resornim politikama ministarstva, zakonskom politikom i zahtjevima upravljačke strukture u ovim banjskim centrima Komisija za koncesije Republike Srpske je u toku 2006. i 2007. godine izdala saglasnosti za zaključenje ugovora i/ili saglasnosti za vođenje pregovora za zaključenje ugovora o koncesiji za veći broj banjskih centara, koji su podnijeli zahtjeve resornim ministarstvima za zaključenje ugovora o koncesiji. U toku je proces zaključivanja ugovora o koncesijama sa ovim banjama. Preliminarni rezultati ocjene geotermalne potencijalnosti teritorije RS ukazuju da postoje povoljni uslovi za proširenje postojećih i formiranje novih banja.

Sva javna preduzeća/ustanove koje imaju zaključene ugovore o koncesijama plaćaju naknade za korišćenje prirodnog resursa kao i privatna preduzeća. Visina koncesione naknade se utvrđuje u toku pregovora sa koncesionarima, u skladu sa Pravilnikom o utvrđivanju kriterijuma za određivanje visine koncesione naknade.

Trend potražnje u banjском sektoru podrazumijevao bi smanjenje klasičnih zdravstvenih sadržaja i povećanje različitih oblika dodatnih sadržaja. Prema svjetskim podacima najviše se u okviru banjskog sektora investira u tzv. *wellness* sadržaje, s obzirom da je ova potražnja održiva tokom cijele godine, a *spa/wellness* ujedno postaje životni stil koji se bazira na dugoročnom pristupu liječenju i raznim terapijama.

Republika Srpska svojom postojećom fiskalnom politikom pruža puno više prilika za investiranje u odnosu na neka druga tržišta. Ono što se trenutno nameće kao problem je da se banjски sektor ne razvija na pravi način i poželjnom dinamikom, a u svrhu stvaranja većeg dohotka, to je potrebno osmisliti koncept razvoja banjskog turizma koji treba da omogući podizanje kapaciteta medicinskih i turističkih usluga i sadržaja u postojećim banjским centrima, te omogući privlačenje ulaganja kapitala u izgradnju novih banjских kapaciteta, koji bi pratili evropske standarde.

4. TROŠKOVI I KORISTI

Budući da se *RIA* oslanja na kvantifikaciju, to prikazane brojke ne treba uzimati „zdravo za gotovo“ već samo kao orijentaciju. Analiza troškova i koristi (*CBA*) nije pretpostavila period nakon potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (što će se svakako desiti prije perioda od 20 godina) i s toga nije predvidjela postizanje stabilnosti na ukupnom makroekonomskom i političkom planu, a navedeno bi dovelo do naglog skoka razvoja turizma, što se pokazalo u zemljama u okruženju. Iz ovih razloga analiza troškova i koristi ne prikazuje značajnije razlike u kvantifikacijama po opcijama.

Podaci koji su se uzimali za osnov ove analize su podaci prikupljeni sa javnih rasprava, Zavoda za statistiku Republike Srpske, operativni troškovi su uzeti na primjeru banje „Slatina“, Laktaši, podaci o troškovima uređenja građevinskog zemljišta i sl. iz Gradske uprave Banja Luka Privrednog odjeljenja.

4.1. Potencijalni troškovi i koristi Opcije 1.

Kod ove opcije (polazna osnova-da nema promjena regulative u doglednoj budućnosti) se ne očekuju promjene u troškovima u prvih nekoliko godina, ali se očekuje tendencija rasta troškova pokretanja posla i troškova rada u banjском sektoru u budućnosti u kasnijim godinama.

Grafikon broja posjeta u prvim godinama pretpostavlja blagi rast, a kasnije stagniranje, što bi negativno uticalo na željenu dinamiku razvoja ovog sektora.

U narednih nekoliko godina pretpostavlja se da bi došlo do pojačanog pritiska na Vladu RS za dodatnim finansijskim podsticajima za banjски sektor kako bi se održala konkurentnost na tržištu i osigurao opstanak, a što bi pretpostavljalo veće budžetske, odnosno direktne troškove (troškove provođenja regulacije) u doglednoj budućnosti.

Isto tako, za pretpostaviti je da bi se osjetio rast troškova transformacije banja, iz razloga što prema pozitivnim propisima koji su u primjeni, status banja nije riješen na jednoobrazan način, a pretpostavka je da bi ovaj problem doveo do nemogućnosti pristupa komercijalnim kreditima, te se u dogledno vrijeme ne bi mogle očekivati značajnije investicije u ovaj sektor.

Pretpostavka je da bi navedeno uticalo na rast indirektnih troškova (troškova poštovanja regulacije kod sudionika na koje regulacija utiče), a za očekivati je pojavljivanje troškova regulacijske distorzije (nenamjeravani učinci koji bi promijenili ukupno ponašanje sudionika npr.odustajanje u poslovnim aktivnostima i ulaganjima).

4.2. Potencijalni troškovi i koristi Opcije 2.

Kod ove opcije (donošenje Zakona o banjama) se očekuje tendencija smanjenja troškova pokretanja posla i troškova rada u banjnskom sektoru u doglednoj budućnosti.

Grafikon broja posjeta u prvim godinama pretpostavlja blagi rast posjeta koji bi se nastavljao i u kasnijim godinama u budućnosti, što bi pozitivno uticalo na ostvarenje željene dinamike razvoja ovog sektora, ali uz pretpostavku izrade studije o konceptu razvoja banjnskog sektora i privlačenja značajnih investicija u sektor.

Novim propisom bi se riješio status banja na jednoobrazan način, te omogućila brža i jednostavnija transformacija banja i time pojednostavile procedure za veća ulaganja u ovaj sektor. Isto tako, za očekivati je otklanjanje mogućih troškova distorzije, s obzirom da bi se jasno postavljenim ciljevima i regulacijskoj prilagođenosti tim ciljevima, otklonile mnoge nedoumice koje izazivaju sadašnji propisi koji utiču na banjnski sektor, za pretpostaviti je da bi direktni i indirektni troškovi bili predvidivi.

Pretpostavka je da bi opredjeljenje za ovu opciju smanjilo administrativne prepreke i opterećenja pokretanja posla u ovom sektoru i pozitivno bi uticali na konkurentnost na vanjskom tržištu i time bi se smanjili složenost i troškovi tranzicije, ali pod uslovom da odredbe novog propisa ne smiju ustanovljavati dodatna opterećenja za poslovanje u ovom sektoru (npr. kategorizacija objekata bi se provjeravala u okviru redovne inspeksijske kontrole).

Očekivati je i troškove prilagođavanja novoj regulaciji i čvrstu vezu sa ekonomskim parametrima, s tim da u svakom slučaju novi propis treba da prati i strategija razvoja ovog sektora koja bi obuhvatila olakšice za ulaganja u isti, orijentaciju ka kvalitetnoj marketinškoj promociji sektora, unapređenje infrastrukture i sl.

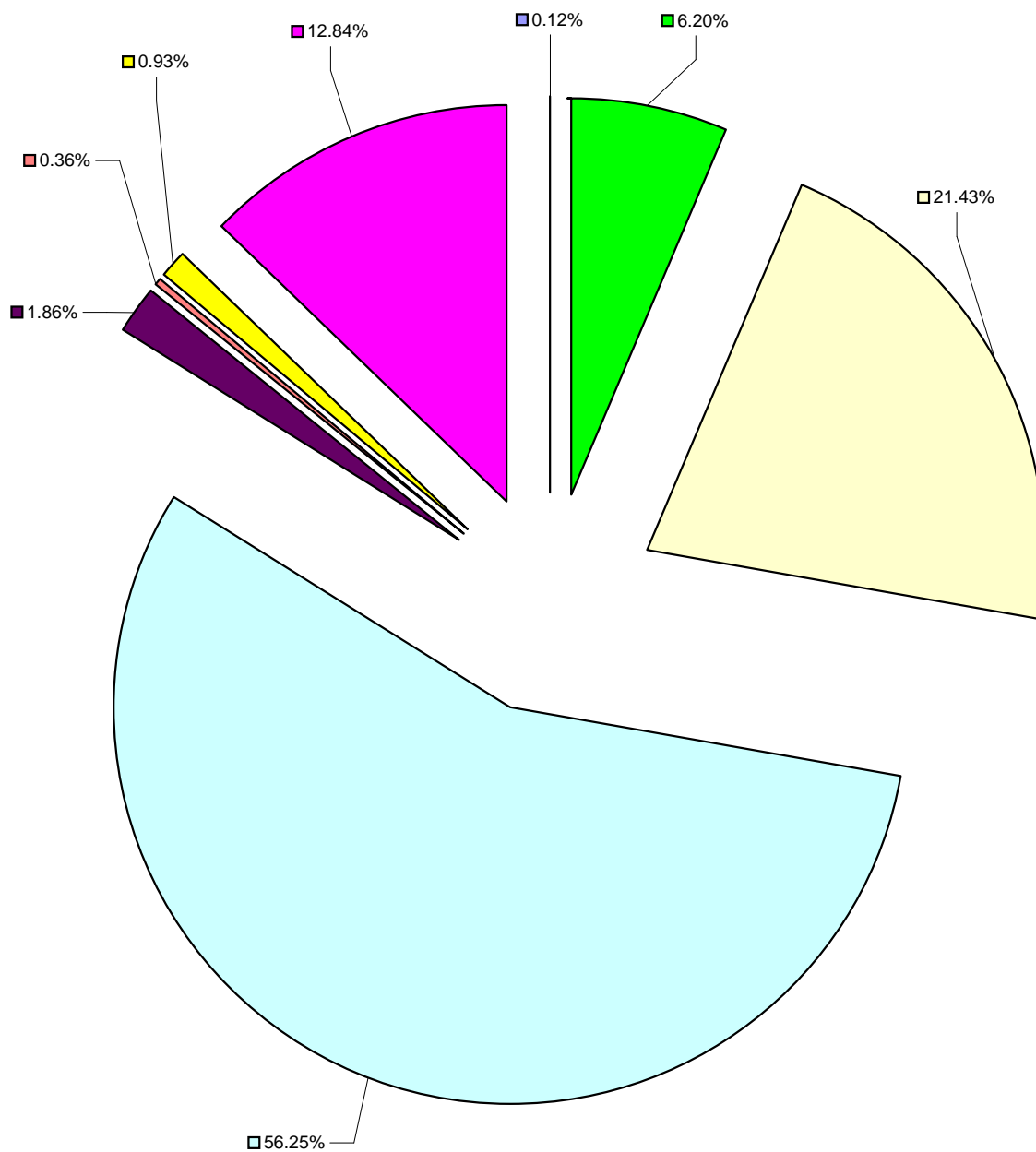
4.3. Potencijalni troškovi i koristi Opcije 3.

Što se tiče ove opcije (amandmani na zakone, izmjena zakona i sveobuhvatna reforma), grafikoni pokazuju pretpostavke koje su povoljnije od Opcije 2. iz razloga što bi se ovom opcijom obuhvatile reforme u svim privrednim oblastima koje bi pozitivno uticale i na banjnski sektor. Činjenica je da bi uslijedile velike uštede pod pretpostavkom procesnih reformi, pogotovo u dijelu pokretanja posla, te dobijanja svih potrebnih saglasnosti i odobrenja, a koji bi pretpostavili i smanjenje operativnih troškova rada banje, a navedeno bi pratilo i poboljšanje infrastrukture.

Međutim ova opcija bi podrazumjevala dugotrajan i skup proces i ne bi se mogla ograničiti samo na banjnski sektor, a u praksi je teško sprovodiva iz razloga što se pojavljuje otpor prema promjenama, nepostojanje pozitivne političke volje i interesa za velikim promjenama, a moguće su i potencijalne opstrukcije na svim nivoima vlasti kako bi se zaštitili određeni interesi i interesne grupe.

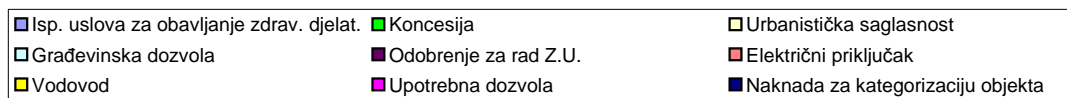
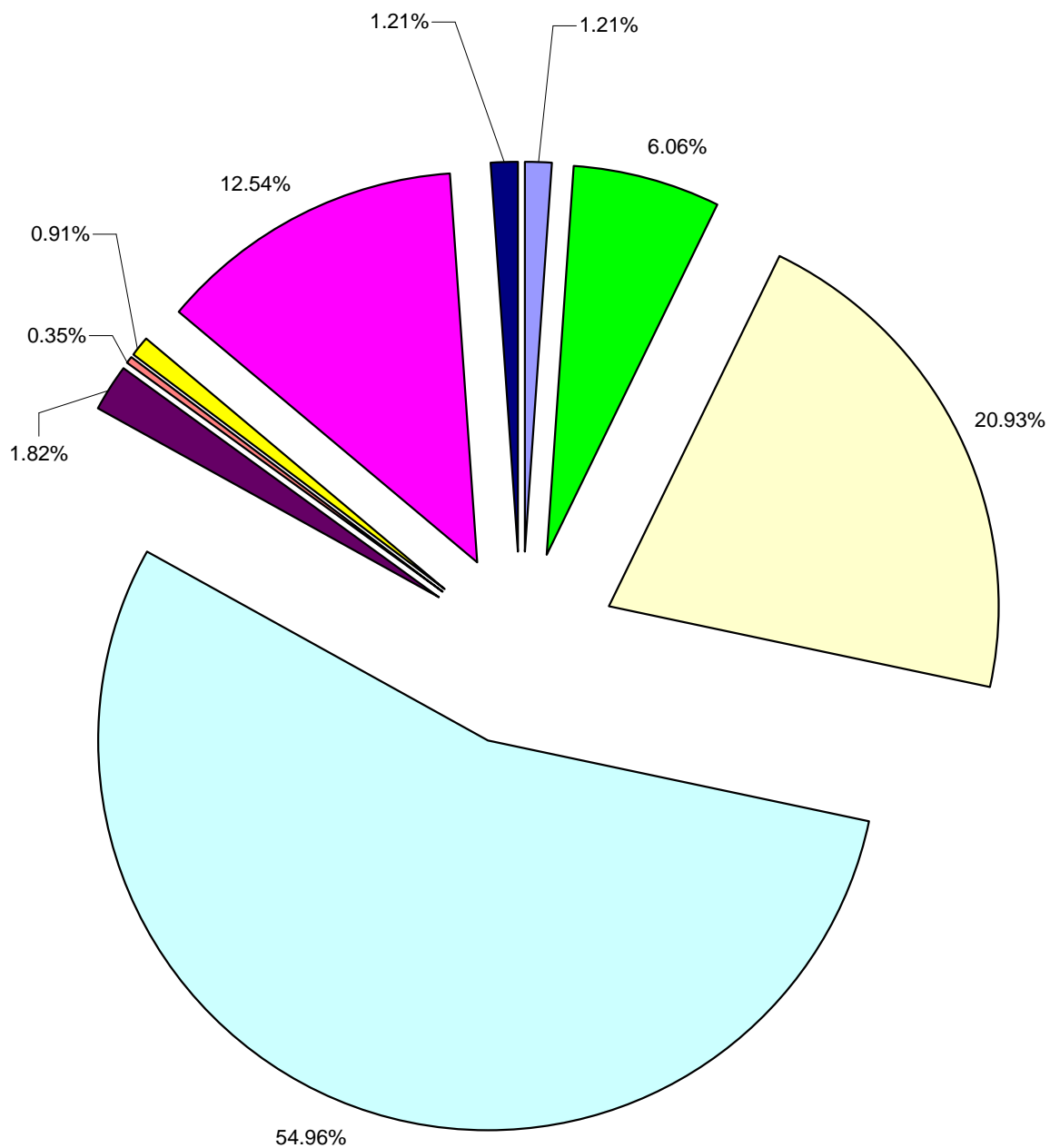
U grafikonima ispod, prikazan je kratak rezime analize troškova i koristi po gore navedenim opcijama koja je rađena u projekciji za 20 godina:

Troškovi pokretanja banje Opcija 1

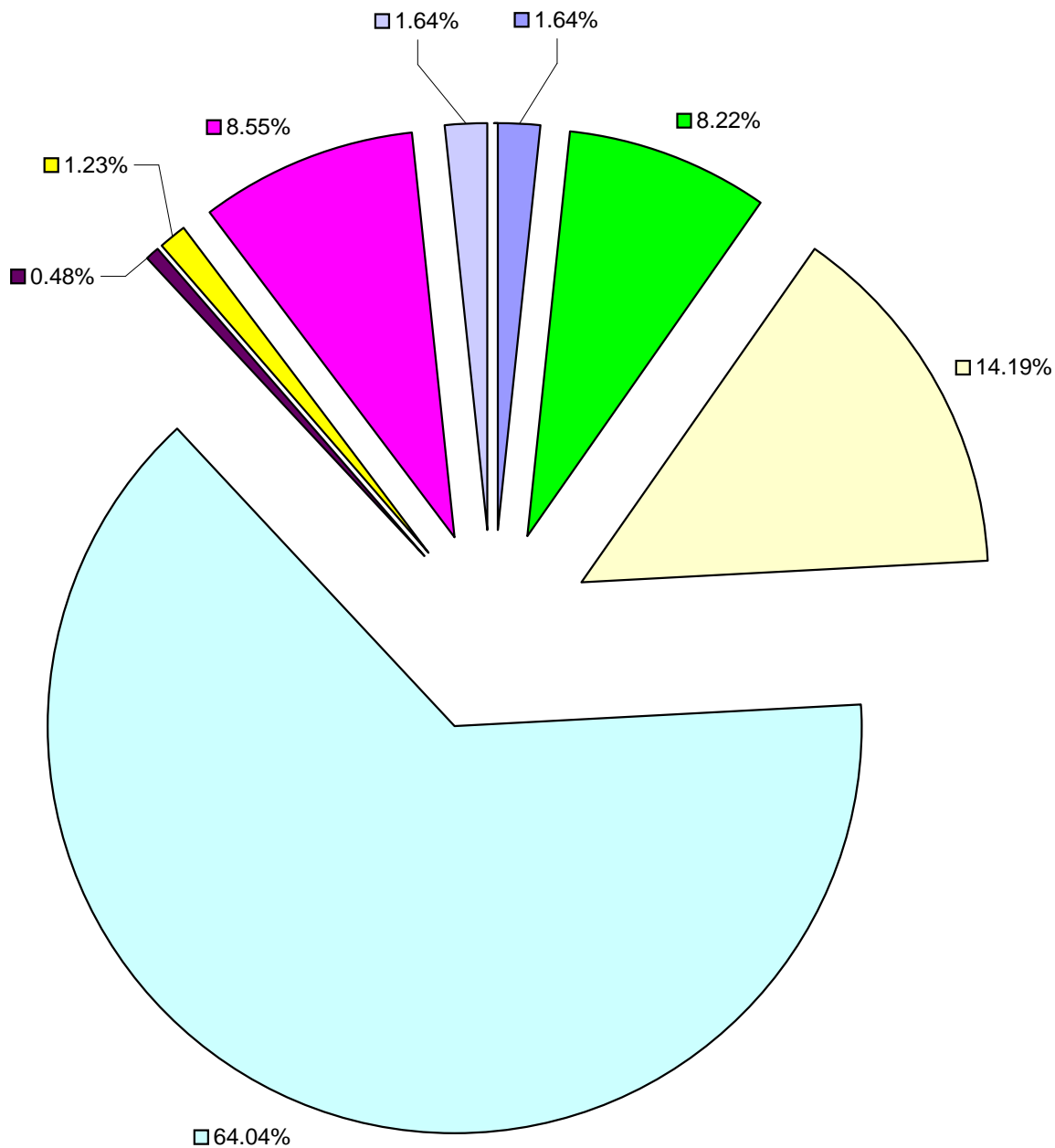


M.T.U. rjesenje	Koncesija	Urban. saglasnost	Građevinska dozvola
Odobrenje za rad Z.U.	Električni priključak	Vodovod	Upotrebna dozvola

Troškovi pokretanja banje Opcija 2

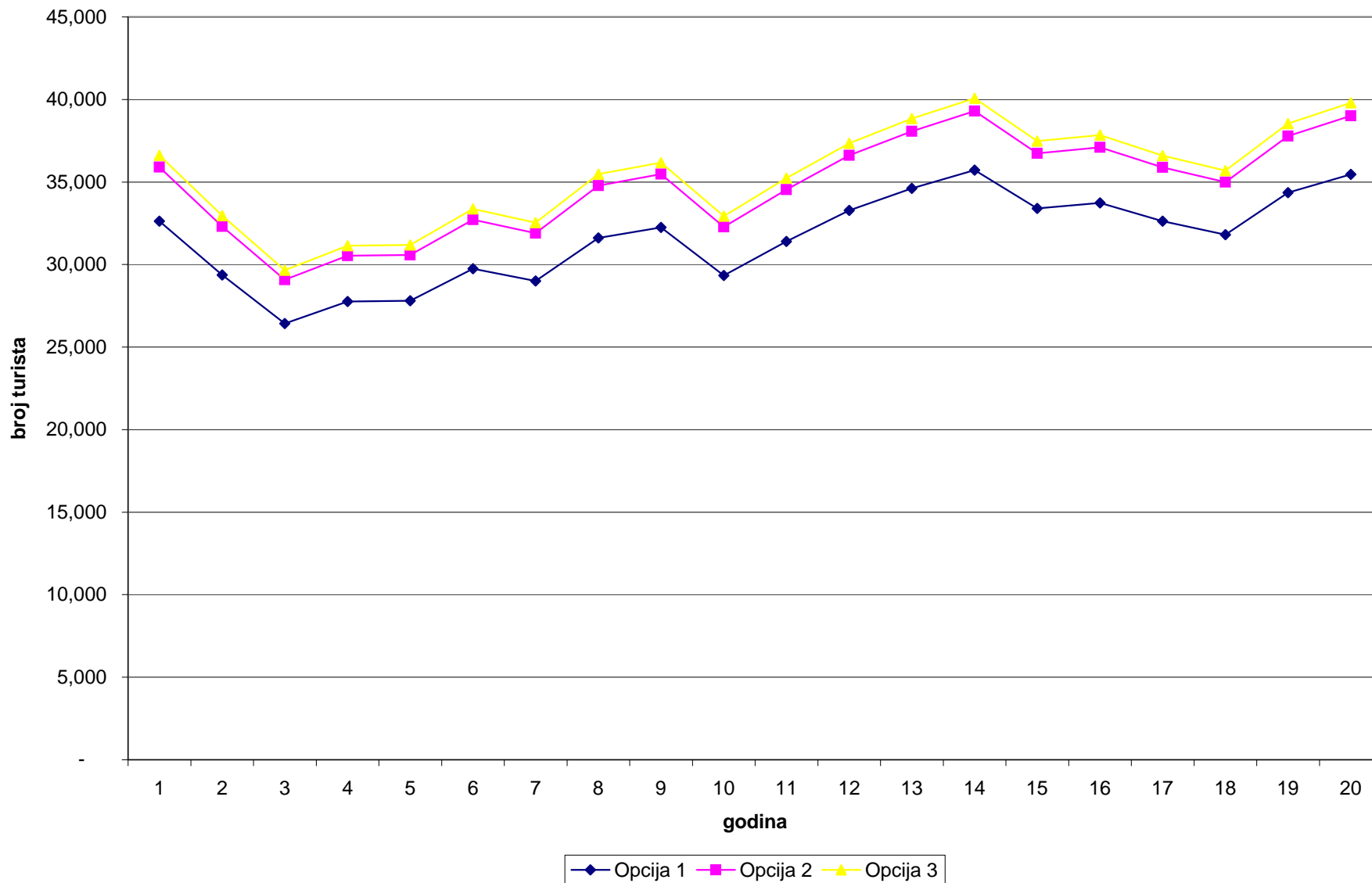


Troškovi pokretanja banje Opcija 3

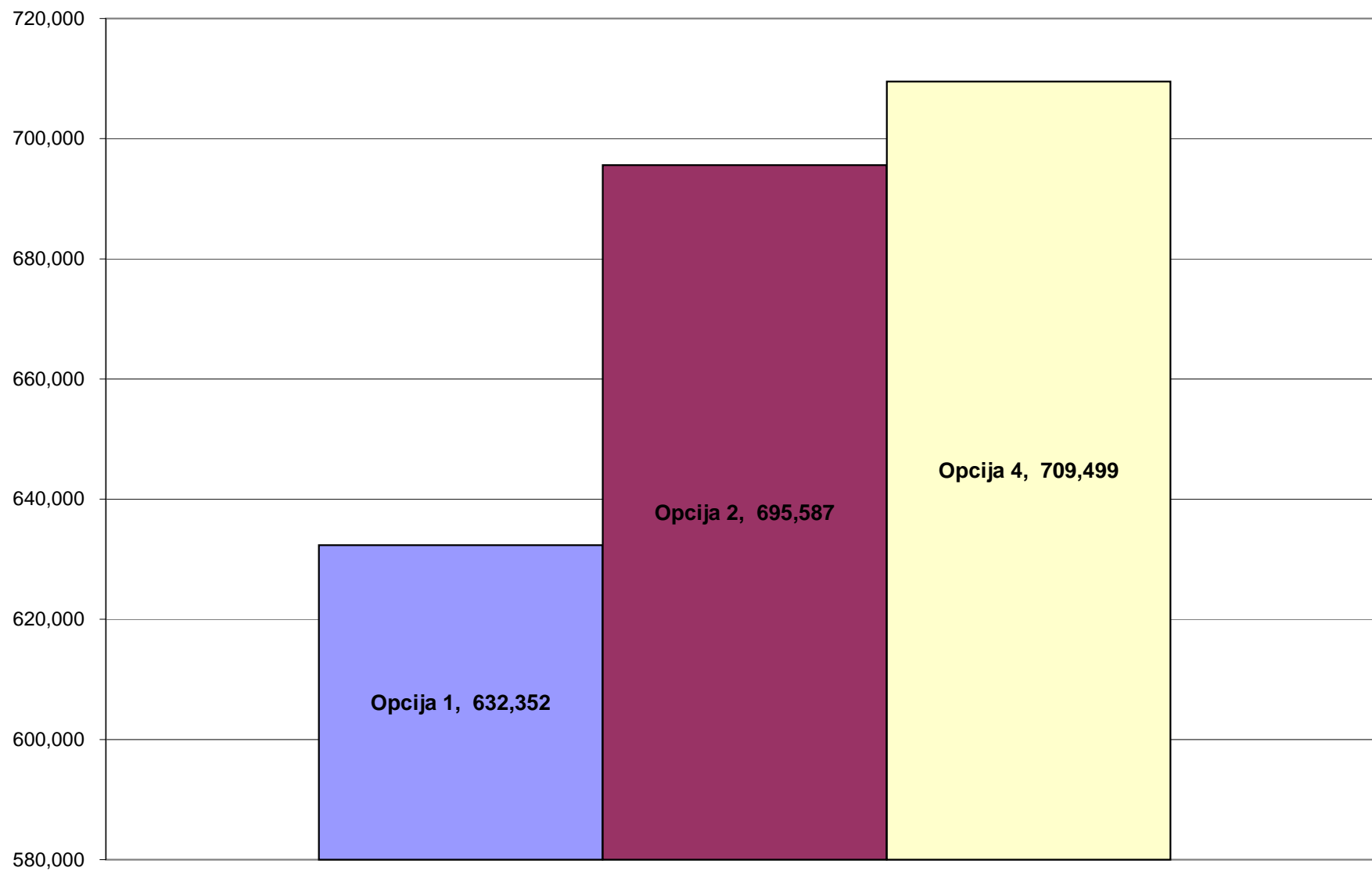


Isp. uslova za obavljanje zdrav. djelat.	Koncesija	Urbanistička saglasnost
Građevinska dozvola	Električni priključak	Vodovod
Upotrebna dozvola	Naknada za kategorizaciju objekta	

Projekcija broja turista po godinama



Zbirno posjete za 20 godina



Pregled koristi i troškova po opcijama i sektorima

Opcija 1

Beneficije i troškovi- privatni sektor			
	Donja procjena	Srednja procjena	Gornja procjena
Beneficije	73,398,547.18	104,855,067.40	131,068,834.25
Troškovi	78,937,026.66	112,860,603.99	187,062,642.16
Beneficije- Troškovi	(5,538,479.48)	(8,005,536.58)	(55,993,807.91)

Beneficije i troškovi- drustveni sektor			
	Donja procjena	Srednja procjena	Gornja procjena
Beneficije	8,480,007.17	12,114,295.96	20,190,493.26
Troškovi	6,185,227.95	9,440,002.48	11,764,841.44
Beneficije- Troškovi	2,294,779.22	2,674,293.48	8,425,651.83

Beneficije i troškovi- cijela ekonomija			
	Donja procjena	Srednja procjena	Gornja procjena
Beneficije	81,878,554.35	116,969,363.36	151,259,327.52
Troškovi	85,122,254.60	122,300,606.47	198,827,483.60
Beneficije- Troškovi	(3,243,700.25)	(5,331,243.11)	(47,568,156.08)

Opcija 2

Beneficije i troškovi- privatni sektor			
	Donja procjena	Srednja procjena	Gornja procjena
Beneficije	80,625,997.12	115,179,995.89	143,974,994.86
Troškovi	78,910,401.70	112,860,603.99	187,062,642.16
Beneficije- Troškovi	1,715,595.43	2,319,391.90	(43,087,647.30)

Beneficije i troškovi- drustveni sektor			
	Donja procjena	Srednja procjena	Gornja procjena
Beneficije	8,491,002.68	12,122,047.93	20,191,664.74
Troškovi	6,185,203.22	9,439,977.76	11,764,816.72
Beneficije- Troškovi	2,305,799.46	2,682,070.17	8,426,848.03

Beneficije i troškovi- cijela ekonomija			
	Donja procjena	Srednja procjena	Gornja procjena
Beneficije	89,116,999.80	127,302,043.82	164,166,659.61
Troškovi	85,095,604.92	122,300,581.75	198,827,458.88
Beneficije- Troškovi	4,021,394.88	5,001,462.07	(34,660,799.27)

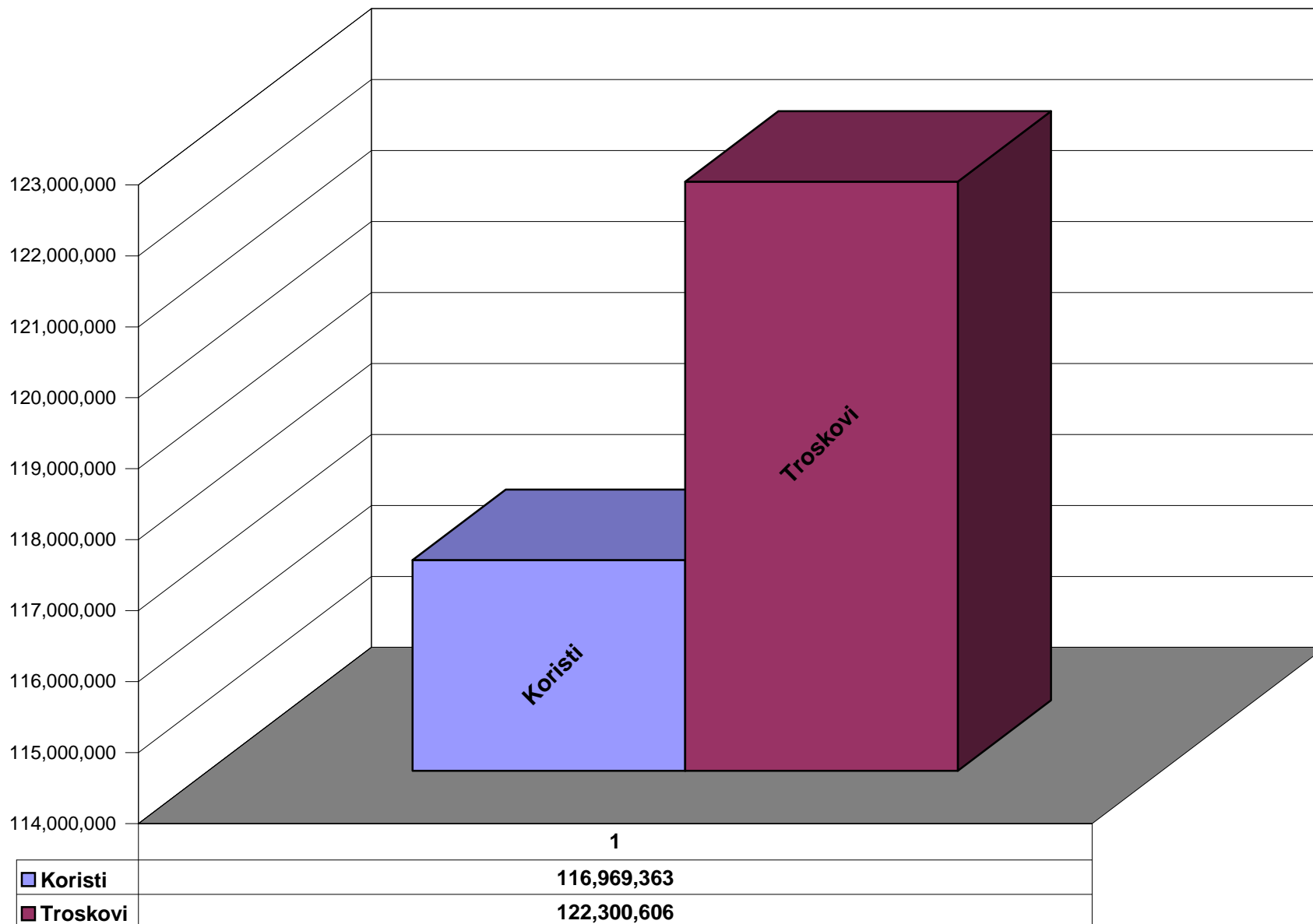
Opcija 3

Beneficije i troškovi- privatni sektor			
	Donja procjena	Srednja procjena	Gornja procjena
Beneficije	80,625,997.12	115,179,995.89	143,974,994.86
Troškovi	78,792,446.64	112,718,504.51	186,885,017.82
Beneficije- Troškovi	1,833,550.48	2,461,491.38	(42,910,022.96)

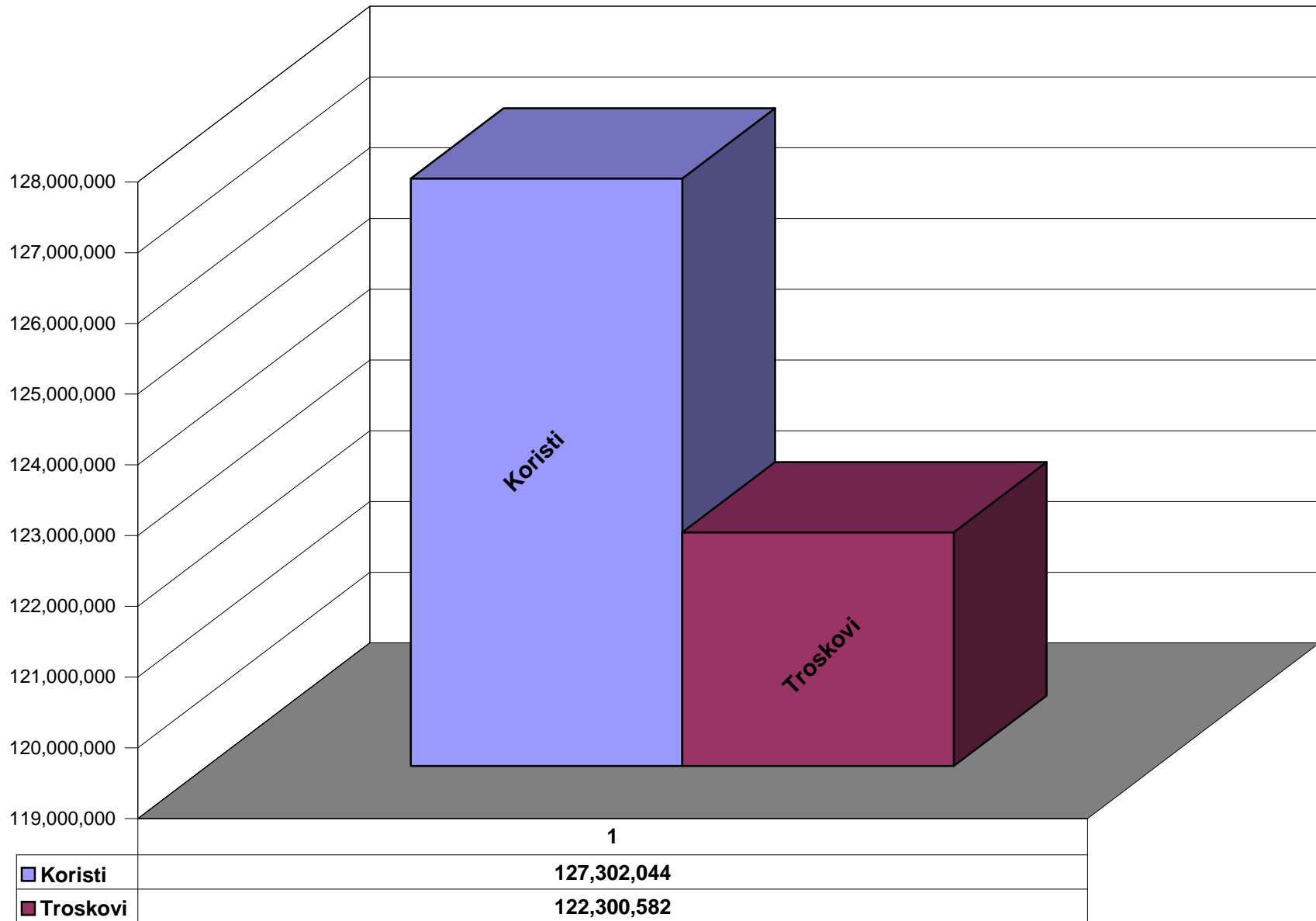
Beneficije i troškovi- drustveni sektor			
	Donja procjena	Srednja procjena	Gornja procjena
Beneficije	8,488,960.93	12,120,006.18	20,188,261.83
Troškovi	6,178,518.91	9,433,293.44	11,758,132.40
Beneficije- Troškovi	2,310,442.02	2,686,712.73	8,430,129.43

Beneficije i troškovi- cijela ekonomija			
	Donja procjena	Srednja procjena	Gornja procjena
Beneficije	89,114,958.06	127,300,002.07	164,163,256.69
Troškovi	84,970,965.55	122,151,797.96	198,643,150.22
Beneficije- Troškovi	4,143,992.50	5,148,204.11	(34,479,893.53)

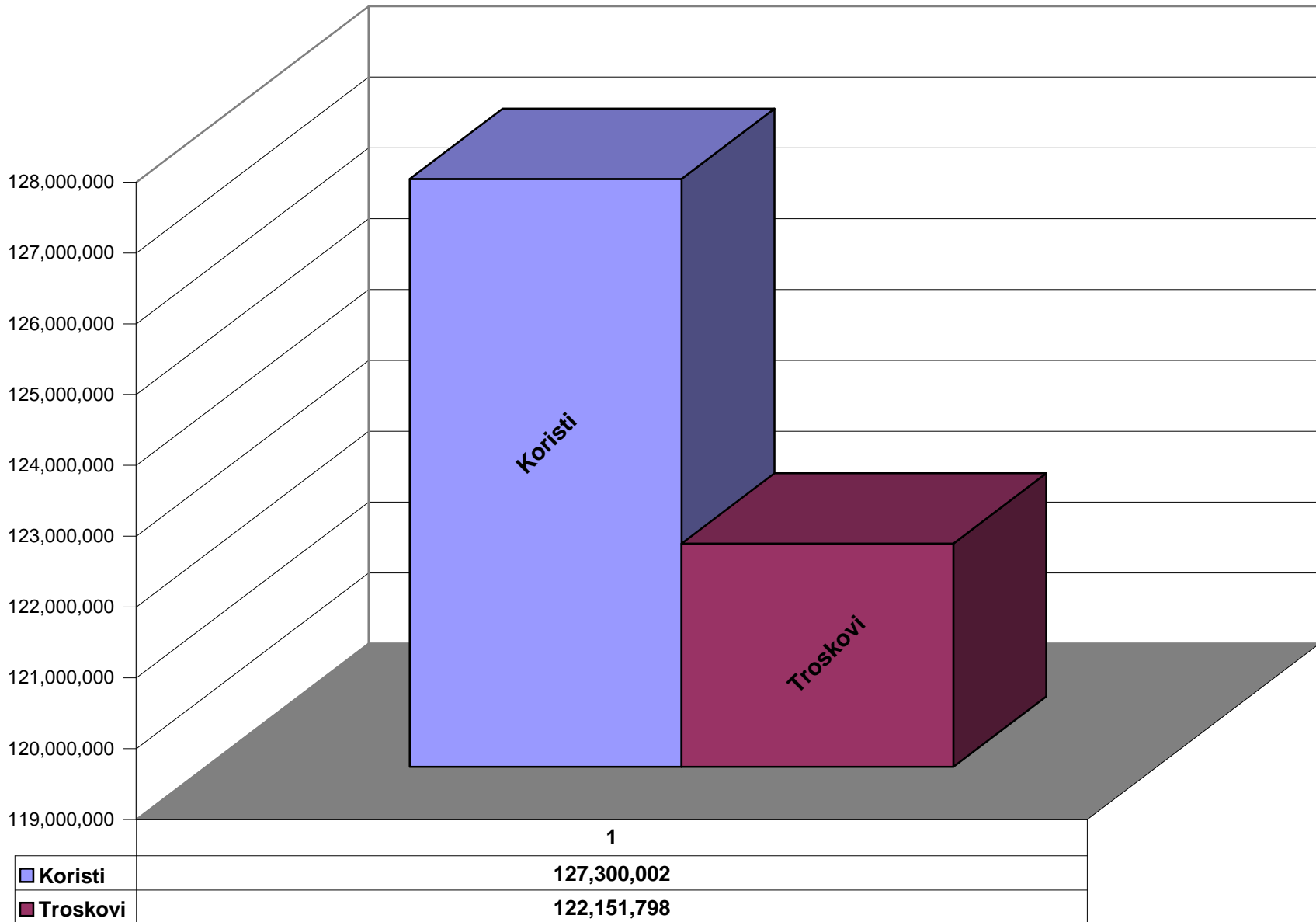
Odnos koristi i troškova Opcija 1



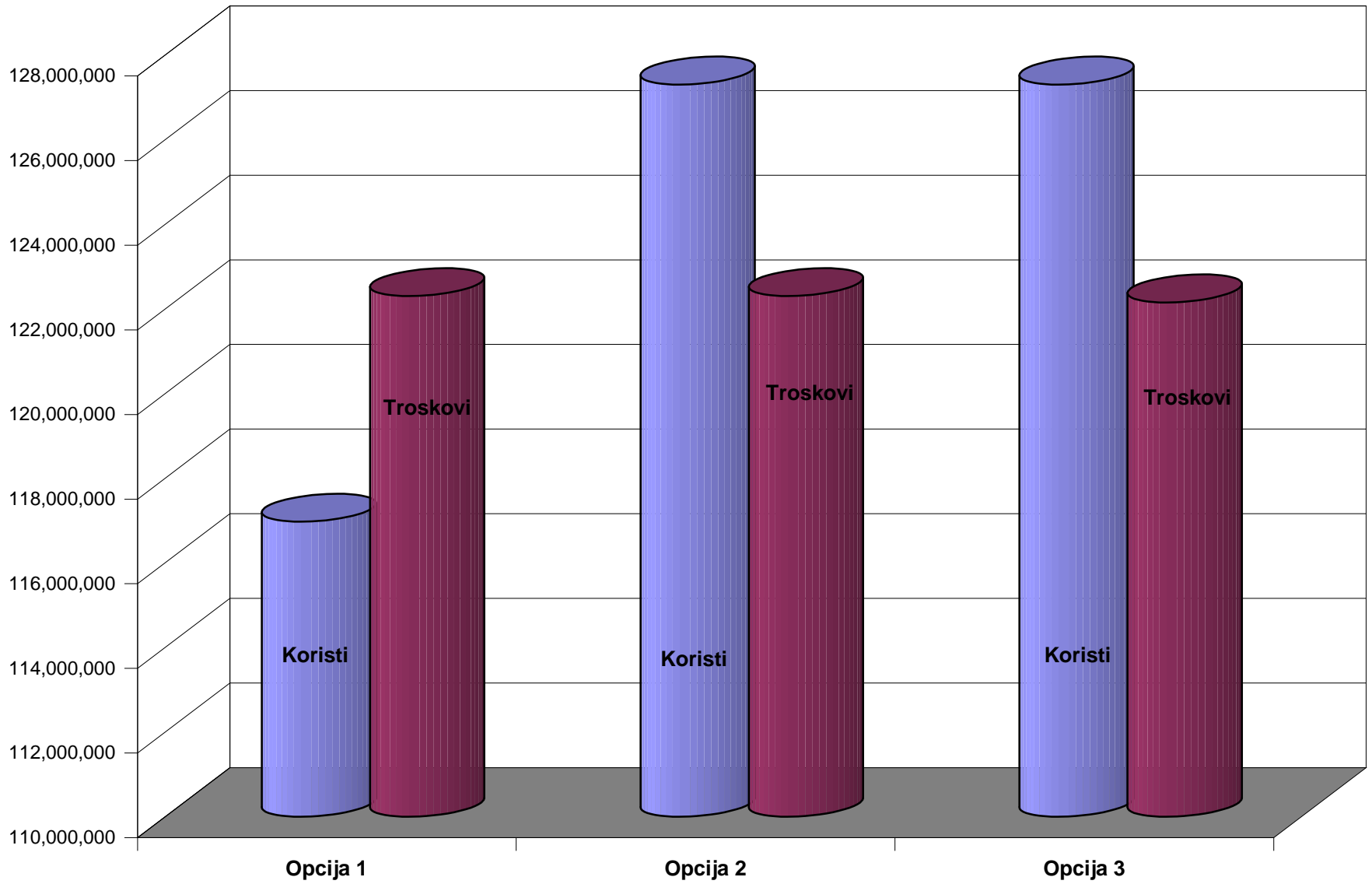
Odnos koristi i troskova Opcija 2



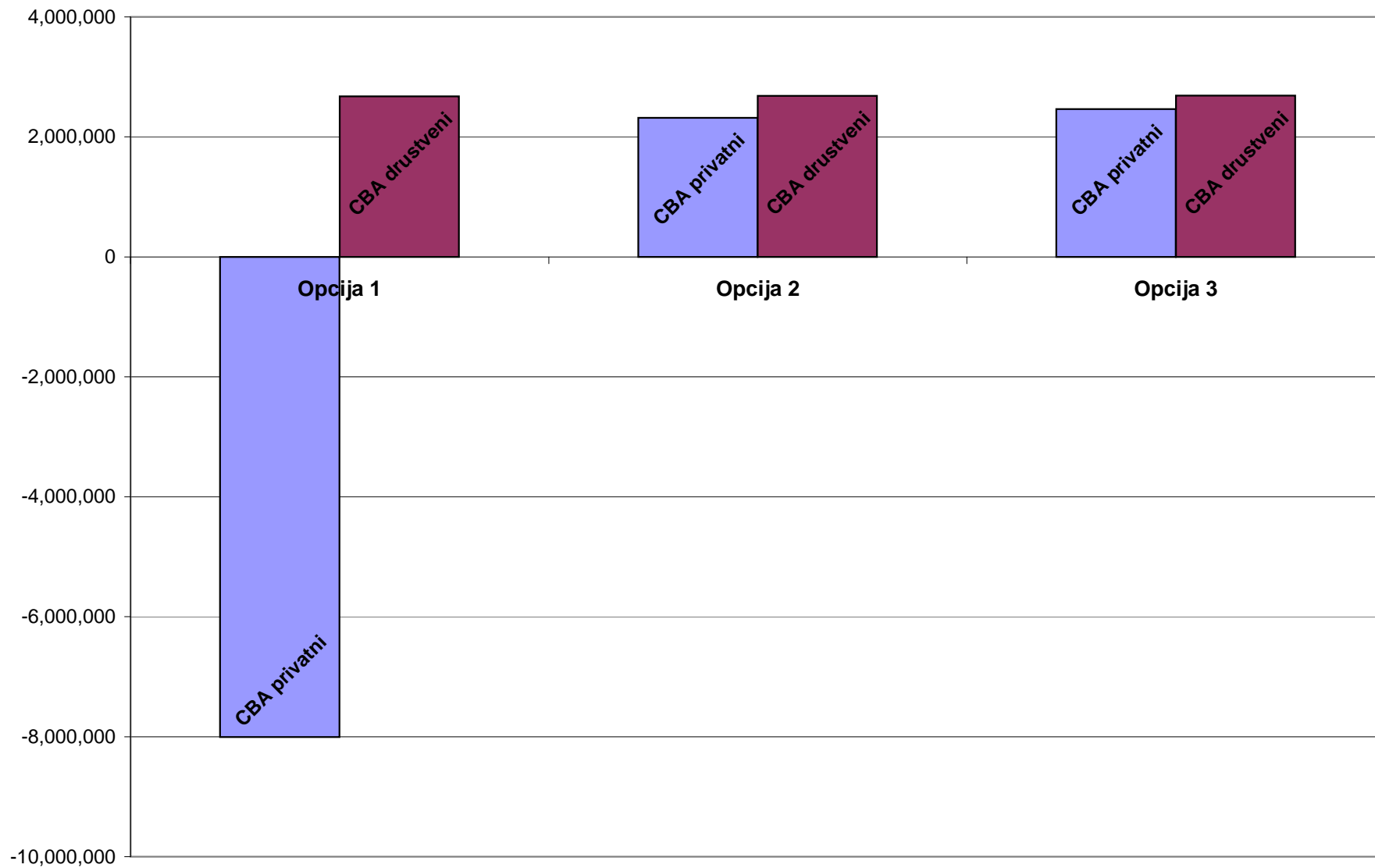
Odnos koristi i troskova Opcija 3



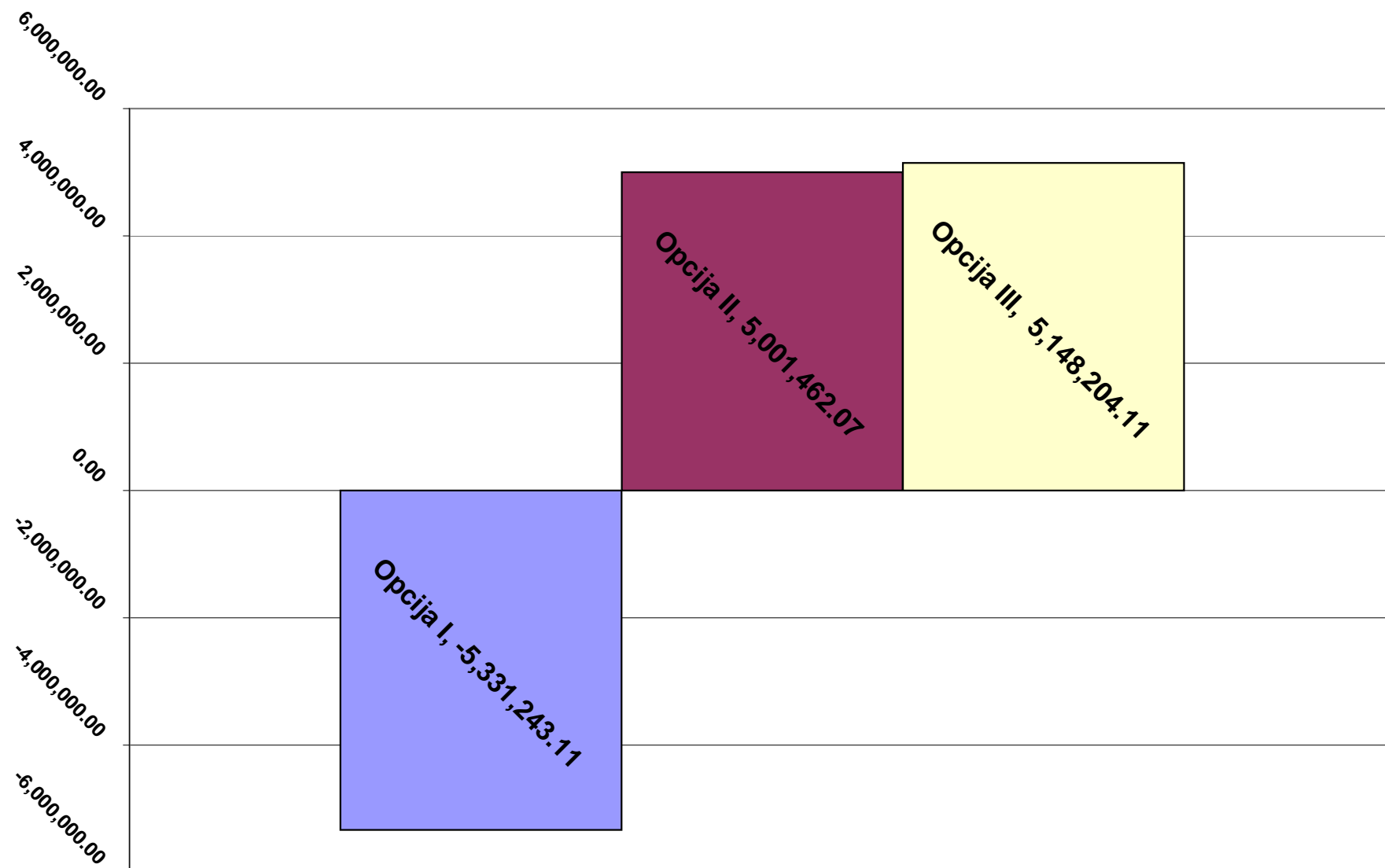
Ukupan pregled CBA po opcijama



CBA uporedna po opcijama



Cost Benefit analiza Zakona o banjama



5. PREPORUKA I PRAĆENJE PRIMJENE

S obzirom na gore prikazanu analizu i s obzirom na trenutno stanje u banjском sektoru, pokazalo se da je Opcija 2. – (donošenje novog Zakona o banjama) najekonomičnije rješenje i da bi donošenje ovog propisa uticalo i na potrebu usklađivanja drugih propisa koji utiču na poslovanje u banjском sektoru, te da bi se u ovoj oblasti otklonile sada postojeće kolizije u propisima koji se primjenjuju za ovaj sektor.

Rukovodeći se navedenim, ustanovljene su gore opisane pogreške u djelovanju slobodnog tržišta (naročito su ispoljeni negativni nenamjeravani učinci ekonomske aktivnosti), odnosno definisan je problem u banjском sektoru, predstavljene su moguće opcije, a uvidom u analizu troškova i koristi pretpostvka je da bi, uvođenjem nove regulative za banjский sektor, koristi bile veće od troškova.

Kao što je poznato sam propis, ma kakav isti bio, neće sam po sebe donijeti poboljšanje na ekonomskom planu. Da bi se postigao ukupan napredak banjского sektora, preporuka je da se u saradnji resornih ministarstava, rukovodeći se Strategijom ekonomskog razvoja RS izradi kvalitetna studija razvoja banjского sektora koja bi odredila prioritete i kao takva pratila novi propis.

Vlada RS će u saradnji sa poslovnom zajednicom pratiti primjenu Zakona o banjama u periodu od najmanje dvije godine, nakon čega će se izraditi analiza (*EX POST Cost Benefit Analysis*) efekata koja će obuhvatiti stvarni uticaj troškova i koristi ovog zakona za privatni sektor i troškove i koristi za javni sektor, kao i uticaj na budžet Republike Srpske, odnosno izvršiće se poređenje *EX ANTE* rezultata i *EX POST* rezultata.

S poštovanjem,

MINISTAR

Mr Jasna Brkić

Dostavljeno:
1 h Naslovu sa prilogom (Prijedlog zaključka i CBA)
1 h a/a.

Z A K L J U Ć A K

1. Vlada Republike Srpske se upoznala sa Izvještajem o pilot projektu, procjeni uticaja Zakona o banjama na poslovno okruženje – *RIA*.
2. Zadužuje se Ministarstvo trgovine i turizma da pristupi aktivnostima u svrhu pokretanja inicijative donošenja Zakona o banjama.
3. Zadužuje se Ministarstvo za ekonomske odnose i koordinaciju da za jednu od narednih sjednica Vlade pripremi prijedlog modela za buduću procjenu propisa i institucionalizaciju *RIA*-Procjene uticaja propisa.
4. Zaključak stupa na snagu danom donošenja.