

Turizam kao komponenta ruralnog razvoja – šansa za nerazvijene opštine Republike Srpske

Tourism as a component of rural development – an opportunity for the underdeveloped municipalities of the Republic of Srpska

Prof. Dr Slavko Lošić, Univerzitet Sinergija Bijeljina,
Telefon: +387 65 527 585
E-mail: slosic@sinergija.edu.ba

MSc Darko Novaković, Načelnik za privredu SO Rogatica
Telefon: +387 65 565 171
E-mail: darkomatrix@gmail.com

Sažetak: U ovom radu ćemo pisati o Turizmu kao komponenti i šansi ruralnog razvoja opština Republike Srpske. U razvijenim zemljama ova komponenta predstavlja jedan od pokretača ekonomskog razvoja, kako mikro lokacija tako i regija. Ako samo uzmemo u obzir podatak da u razvijenim zemljama u okviru BDP turizam učestvuje sa 14 %, ¹ (taj postotak u BiH se kreće oko 2,08 %), vidimo koliki (neiskorišćeni) potencijali BiH i Republika Srpska imaju u ovoj privrednoj djelatnosti.

Aktuelna zakonska regulativa u Republici Srpskoj, o čemu će biti riječi u radu, stavlja u neravnopravan položaj razvijene i nerazvijene opštine i na taj način usporava rast i razvoj turizma kao jednog od pokretača ruralnog razvoja u ovoj kategoriji opština. Turizam, kao djelatnost koja koristi sva prirodna i privredna bogatstva jedne zemlje i obezbjeđuje priliv sredstava, zahtijeva neophodnost njenog unapređenja i razvoja u cilju stvaranja jednakih uslova razvoja ruralnih i urbanih naselja.

Gljučne riječi: ruralni razvoj, zakonska regulativa, seoski turizam, nerazvijene i izrazito nerazvijene opštine.

Summary: This paper discusses tourism as a component and an opportunity for the rural development of municipalities in the Republic of Srpska. In developed countries, this component is one of the drivers of economic development, both of micro locations and regions. If only we take into account the fact that in developed countries the tourism accounts for 14% of GDP (this percentage in BiH is around

¹ BH Privreda - Šansa i izazovi; predlog mjera za poboljšanje poslovnog ambijenta, februar.2014 god.

2.08%), we see how (untapped) potential of BiH and the Republic of Srpska plays in this economic activity. The current legislation in the Republic of Srpska, which will be discussed in this paper, places in an unequal position developed and underdeveloped municipalities and in that manner slows down the growth and development of tourism as one of the drivers of rural development in this category of municipalities. Tourism, as an activity that uses all natural and economic wealth of a country and ensures the inflow of funds, needs to be improved and developed in order to create equal conditions for the development of rural and urban areas.

Keywords: rural development, legislation, rural tourism, underdeveloped and extremely underdeveloped municipalities.

UVOD

Neravnomjeran ruralni razvoj predstavlja značajan problem koji pogađa kako razvijene tako i nerazvijene zemlje. Demografska slika neumoljivo pokazuje da migraciona kretanja radno sposobnog stanovništva idu u pravcu napuštanja seoskih domaćinstava i koncentrisanju u velike gradove. Ovakve pojave posebno su izražene u nerazvijenim ili tkz. zajednicama u tranziciji kakva je Republika Srpska.

Naime, od ukupnog broja opština na teritoriji Republike Srpske 47%² spada u grupu nerazvijenih ili izrazito nerazvijenih opština. Kada govorimo o šansama za razvoj ovih opština turizam se nameće kao jedan od prioritetnih pravaca razvoja. Svaka od ovih opština ima više nego dovoljne prirodno-geografske, kulturno-istorijske, lovno-ribolovne i

² Odluka Vlade RS broj. 04/1-012-2-2097/15

mnoge druge kapacitete koji predstavljaju odličnu osnovu za razvoj turizma. Osnovni problem koji ih u samom startu ograničava jesu nedovoljno razvijeni smještajni kapaciteti, kako u kvantitativnom tako i kvalitativnom obimu.

U ovom radu obradit ćemo strateški položaj i resurse, zakonsku regulativu RS kojom je ova oblast uređena, te izvršiti analizu sa akcentom na smještajne kapacitete nerazvijenih opština Republike Srpske. U cilju što efikasnijeg i bržeg pokretanja turizma, u zaključnim razmatranjima pažnja će biti usmejerena na prijedlog mjera i diferenciranih subvencija nerazvijenim opštinama.

1. Strateški položaj i resursi RS

Teritorija Republike Srpske nalazi se između 42° 33' i 45° 16' sjeverne geografske širine, te 16° 11' i 19° 37' istočne geografske dužine. Zahvata sjeverni i istočni dio geoprostora Bosne i Hercegovine i ima površinu od 24.641,30³ km² (podatak o površini ne uključuje dio Brčko distrikta,) ili 49% teritorije Bosne i Hercegovine na kojoj živi 1.326.991⁴ stanovnik (po popis iz 2013. god.), sa 53,85 stanovnika po km². Ukupan broj opština je 62 na cijeloj teritoriji Republike Srpske. Osnovna karakteristika sadašnjeg stanja teritorijalne organizacije u Republici Srpskoj, posmatrano sa prostornog i demografskog aspekta, jeste izrazit nesklad u teritorijalnoj i demografskoj veličini opština. Najveća razlika u prostornoj veličini je 42 puta (Banja Luka 1.238,9 km² – Istočna Ilidža 29,30 km²), a u demografskoj veličini čak 1.827 puta (Banja Luka 199.191 stanovnik – Istočni Drvar 109 stanovnika).

U najvažnije prirodne potencijale Republike Srpske spadaju:

- poljoprivredno zemljište,
- šumski kompleksi,
- hidro-potencijal,
- rudni i mineralni resursi (crni i obojeni metali, nemetali i građevinski materijali, termalne, termomineralne i mineralne vode, pitka voda), energetske sirovine (ugalj, nafta, gas) i
- povoljni klimatski uslovi.

Po položaju Republika Srpska je smještena između uticaja dvije prirodno-geografske cjeline i dvije društveno-ekonomske cjeline. Prirodno-geografski položaj predstavlja sponu Kontinentalnog i Mediteranskog bazena, pa su i klimatske karakteristike u neposrednoj vezi sa tim položajem.

U društveno - ekonomskom smislu, smještena je u zoni uticaja zapadne Evrope, sa jedne strane i centralnog

³ Izvor: Republička uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove.

⁴ Izvor: Republički zavod za statistiku.

(Po procjenama za 2006. godinu u Republici Srpskoj je živilo 1.391.503 stanovnika, razlika u demografskoj veličini za posmatrani period je 64.512 stanovnika ili u prosjeku godišnje smanjenje od 9.216 stanovnika).

Balkana, sa druge strane. Saobraćajno je dobro povezana sa entitetom FBiH, Brčko distriktom i sa državama u okruženju.

Prirodne vrijednosti, kao posebno vrijedna prirodna dobra, izdvajaju se: planine, plodne ravnice, brojne rijeke i šume, parkovi prirode, endemske biljne vrste, izvori pitke vode, hidro-geotermalni objekti i sl. koji pružaju obilje sadržaja i mogućnosti za razvoj turizma, ali i ostalih privrednih grana. U planinskim podnožjima prostiru se pitome i plodne ravnice žitne Posavine i Semberije, Lijevče polja, Potkozarja i Podgrmeča, predjeli Glasinačke i Sjemečke visoravni, hercegovačkog krša sa plodnim kraškim poljima. Vodotoci rijeka Tare, Drine, Une, Sane, Vrbasa, Ukraine, svrstavaju se u najbistrije riječne tokove na Balkanu.

Republici Srpskoj pripadaju bogati i razučeni prirodni resursi, koji treba da predstavljaju ključni faktor sadašnjeg i budućeg razvoja. Osnovne prirodne prednosti koje investitorima u Republiku Srpsku nude brojne mogućnosti ulaganja po veoma povoljnim uslovima su: poljoprivredno zemljište, šumski kompleksi, hidro-klimatski uslovi, rudni i mineralni resursi, te veliki turistički potencijali.

Kulturno-istorijske vrijednosti na području Republike Srpske, nalaze se na više ili manje istraženim lokalitetima. Riječ je o: Rimskim nadgrobnim stubovima i pločama koji potiču iz antičkog doba, ostaci srednjovjekovnih gradova, stari i novi hramovi, crkve, spomenici kulture, spomen-obilježja i spomen kapele, mostovi, kule itd.

Privredni život Republike Srpske zasniava se na raspoloživim ljudskim i prirodnim resursima (poljoprivrednog zemljišta, šuma, hidropotencijala, ruda i minerala i zdrave životne sredine), kao i na nekim tradicionalnim djelatnostima iz metalne industrije, tekstilne industrije, trgovine i ugostiteljstva.

2. Zakonski okviri za razvoj turizma

Pored prirodnih vrijednosti kao posebno vrijednih prirodnih dobra, kulturno-istorijskih vrijednosti i raspoloživih ljudskih resursa, zakonski okvir jednog entiteta, predstavlja sledeći osnovni elemenat u analizi i planiranju razvoja, pa samim tim i razvoja turizma kao komponente ruralnog razvoja. Ustavom RS, lokalna samouprava je svrstana sa osnovnim postulatima na kojima se temelji ustavno uređenje Republike Srpske: sa zaštitom ljudskih sloboda i prava, vladavinom prava, višepartijskim sistemom, slobodnim izborima, tržišnom privredom, podjelom vlasti, socijalnom pravdom i zaštitom prava manjina (član 5. Ustava RS).

U smislu navedenih ustavnih postulata, donesen je i *Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske*⁵ kao osnovni sistemski propis za ovu oblast. Zakon o lokalnoj samoupravi u članu 2. definiše lokalnu samoupravu kao *pravo građana da neposredno i preko svojih slobodno i demokratskih predstavnika učestvuju u ostvarivanju zajedničkih interesa stanovnika lokalne zajednice, kao i pravo i sposobnost organa*

⁵ Zakon o lokalnoj samoupravi, "Službeni glasnik RS" broj, 101/04 - 38/13)

lokalne samouprave da regulišu i upravljaju, u granicama zakona, javnim poslovima koji se nalaze u njihovoj nadležnosti, a u interesu lokalnog stanovništva.

Iz date definicije može se zaključiti da definisana lokalna samouprava ima dvojako značenje:

- prvo, da je lokalna samouprava kolektivno pravo građana i
- tek onda, kao pravo i sposobnost organa lokalne samouprave da regulišu i upravljaju, u granicama zakona, javnim poslovima koji se nalaze u njihovoj nadležnosti, a u interesu lokalnog stanovništva.

Ta nadležnost lokalnih uprava, „pravo da regulišu i upravljaju javnim poslovima koji se nalaze u njihovoj nadležnosti u granicama zakona“, jeste da se **prava lokalne samouprave vrše do one granice/praga koju republički organi ne smiju preći tj. do one granice od koje počinju prava entitetskih organa.** Ustavom su nabrojani i poslovi za koje opštine imaju nadležnost. U ovom kontekstu ćemo razmatrati i zakonski okvir za razvoj turizma kao komponente ruralnog razvoja opština RS.

Turizam u Republici Srpskoj definisan je sa dva ključna zakonska propisa koji regulišu ovu djelatnost, i to

- *Zakon o turizmu Republike Srpske* (Službeni glasnik RS br. 70/11, kao i *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o turizmu* (Službeni glasnik RS br.67/13)

- *Zakon o boravišnoj taksi* (Službeni glasnik RS br. 78/11) i *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o boravišnoj taksi* (Službeni glasnik RS br. 106/16)

2.1. Zakon o turizmu RS kao pravni okvir za razvoj nerazvijenih i izrazito nerazvijenih opština RS-a

Zakon o turizmu Republike Srpske predstavlja zakonski okvir za razvoj turizma u svim njegovim segmentima. Oblasti koje su regulisane ovim Zakonom odnose se na planiranje i razvoj turizma, definisanje prava i obaveza subjekata koji se bave turizmom (agencije, vodiči, animatori...), kao i aktivnosti koje se baziraju na promociji i unapređenju turizma kao jedne od oblasti razvoja Republike Srpske.

Međutim, pored svega navedenog u Zakonu, koji dosta detaljno obrazlaže pravila, procedure kao i aktivnosti u turizmu, nigdje nisu definisane subvencije, dotacije ili podsticaji koji se tiču subjekata (pravnih ili fizičkih) lica koji se bave turizmom a svoju djelatnost obavljaju na teritoriji opština koje se nalaze u kategoriji nerazvijenih ili izrazito nerazvijenih opština. U samom Zakonu postoje definisana finansijska sredstva kojima se pomaže razvoj turizma ali gdje

je pored kvaliteta dostavljenih predloga definisano samo koji subjekti (pravna ili fizička lica) imaju pravo na apliciranje za sredstva obezbjeđena iz budžeta RS za te namjene.

Sama procedura dobijanja sredstava za ove namjene odvija se putem konkursa koje sprovodi nadležno ministarstvo kroz dostavljanje projektnih predloga imenovanoj Komisiji. Bodovanja projekata odvijaju se prema „Uputstvu o pravilima bodovanja projekata u turizmu“ a ona se donose za tekuću godinu. Pomenutim dokumentom projekti koji dolaze iz nerazvijenih opština dodatno se boduju sa tri boda, dok projekti koji dolaze sa područja izrazito nerazvijenih opština dodatno se boduju sa pet bodova, od maksimalnih stotinu koliko je predviđeno datim Uputstvom.

2.2. Zakon o boravišnoj taksi Republike Srpske kao jedan od mehanizama finansiranja razvojnih aktivnosti turizma u Republici Srpskoj

Na osnovu Zakona o boravišnoj taksi RS-a sam pojam boravišne takse definiše se u članu 2.stav a.) „boravišna naknada je taksa za korišćenje komunalne, saobraćajne i turističke infrastrukture i suprastrukture na području jedinice lokalne samouprave ili u turističkom mjestu, a koju plaća domaći ili strani državljanin koji se izvan svog mjesta prebivališta koristi uslugama noćenja u ugostiteljskim objektima za smještaj“.

Visina boravišne takse regulisana je članom 8. koji kaže da se ona određuje u rasponu od 0,50 KM do 2,00 KM po ostvarenom noćenju, a da jedinice lokalne samouprave preko svojih organa (skupština opština) donose „Odluku o utvrđivanju boravišne takse na području opštine“.

Sredstava prikupljena na bazi primjene ovog Zakona dijele se u omjeru 80 % u korist turističke organizacije koja djeluje na području jedinice lokalne samouprave na kojoj je pružena usluga noćenja, a prestali dio od 20% pripada Turističkoj organizaciji Republike Srpske. Namjena ovih sredstava definisana je članom 12. Zakona i uglavnom se odnosi na finansiranje aktivnosti koje se tiču izrade promotivnog materijala, postavljanja turističke signalizacije te svih ostalih aktivnosti koje se zasnivaju na razvoju i promociji turizma na području Republike Srpske.

Takođe treba napomenuti da je Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o boravišnoj taksi došlo do izmjena u smislu da se uvodi kategorija „paušalni iznos boravišne takse za ugostitelje koji pružaju usluge smještaja u kući za odmor, apartmanu i sobi za iznajmljivanje određuje se u rasponu od

15 KM do 30 KM za svaki krevet (ležaj) na godišnjem nivou“.⁶

Niti jednim zakonskim ili podzakonskim aktom nije pomenuta određena pogodnost koju bi trebalo da imaju opštine koje su u statusu nerazvijenih ili izrazito nerazvijenih opština.

Ako uzmemo za primjer da u opštini Pale (razvijena opština) postoji smještajni kapacitet koji ima 15 kreveta i da samo u toku zimske sezone od npr. 30 dana u mjesecu popunjenost kapaciteta bude 20 dana po cijeni od cca. 20 KM/dan. Na osnovu ovih pretpostavki dolazimo do zaključka da mjesečni prihod pružaoca usluge iznosi 6.000 KM. U najboljem slučaju paušalni iznos na godišnjem nivou iznosi 225 KM (15 kreveta x 15 KM po krevetu) što ne predstavlja prepreku za servisiranje ovakve obaveze. Ako sada posmatramo iste kapacitete u opštini Rogatica (nerazvijena opština) gdje je prosječna popunjenost u najboljem slučaju 10 dana po cijeni od 15 KM/dan (pri istoj visini boravišne takse) dolazimo do zaključka da je za izmirenje paušalnog iznosa potrebno blizu dva mjeseca, što svakako predstavlja prepreku za rast i razvoj turističke ponude u opštinama koje se nalaze na posmatranom stepenu razvijenosti.

3. „Odmarališta i slični objekti za kraći odmor“ – šansa za turizam u nerazvijenim opštinama

Pod definicijom „Odmarališta i slični objekti za kraći odmor“ podrazumjevamo „pružanje usluga smještaja na dnevnoj ili sedmičnoj osnovi, uglavnom za boravak i spavanje, sa opremom za kuvanje ili sa potpuno opremljenim kuhinjama. Mogu izgledati kao apartmani ili stanovi sa malim samostojećim, višefunkcionalnim zgradama ili skupinama zgrada, *samostojećim bungalovima ili seoskim kućama i kolibama*. Pruža se vrlo mali broj komplementarnih usluga, ako se uopšte ikakve i pružaju.

Ova kategorija uključuje smještaj u:

- dječijim i ostalim odmaralištima
- bungalovima
- seoskim kućama i kolibama bez usluga održavanja
- omladinskim hostelima i planinarskim domovima.“

Ako analiziramo period od prvih osam mjeseci 2016. godine u Republici Srpskoj u kategoriji „Odmarališta i slični objekti za kraći odmor“ došlo je do značajnog pada broja dolazaka turista za 19% u odnosu na isti period za prethodnu 2015. godinu, a kada je riječ o noćenjima tu se bilježi pad od 16,8% u posmatranom periodu za 2015. godinu.⁷

⁶ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o boravišnoj taksi (Sl. Glasnik RS 106/15) član 5

⁷ Statistika turizma i ugostiteljstva – RS januar-avgust 2016. godine str.6

Kako većina nerazvijenih/izrazito nerazvijenih opština u RS ima problem sa smještajnim kapacitetima pored bogatog prirodnog, istorijskog, kulturnog i dr. bogatstva, nameće se pitanje kako i na koji način pristupiti rješavanju istaknutog problema?

Ako uzememo u obzir da prema podacima Ministarstva trgovine i turizma RS za period januar – avgust 2016 . godine posječna dužina boravka turista iznosi 2,32 dana, neohodno je u postojeće zakonske okvire unijeti novine koje bi davale prednost u stručnom i finansijskom smislu opštinama kako bi iste mogle na adekvatan način pružiti kvalitetne usluge u ovoj kategoriji i time pokrenuti/povećati turističke potencijale ruralnih područja RS-a.

Uzmimo pozitivan primjer ruralnog razvoja seoskog domaćinstva u opštini Rogatica. Adekvatnom turističkom signalizacijom u gradu prolaznik može da se informše da na 3,6 km od Rogatice u selu Ziličina postoji etno restoran sa domaćom kuhinjom.

Slika 1. Seoski turizam „Ziličina“ – Rogatica⁸



Iako je prije nekoliko godina vlasnik navedenu lokaciju koristio kao prostor za izdavanje (izletište) bez pratećih sadržaja, od ove godine sa radom je počeo i etno restoran koji u svom sastavu ima i dvije dvokrevente sobe sa kupatilom. Takođe u neposrednoj blizini objekta nalazi se sportski tereni za odbojku na pijesku i mali fudbal, a omogućen je i ribolovni sport, kao i šetnja kroz šumu po unaprijed označenim stazama.

Vlasnik objekta do finansijskih sredstava došao je putem ličnog kreditnog zaduženja kod komercijalne banke, a finansiranje kredita vrši se iz prihoda koji se ostvaruju kroz registrovane djelatnosti u okviru seoskog gazdinstva.

Planovi za dalji razvoj zasnivaju se na daljim ulaganjima u smještajne kapacitete (bungalove)⁹ kako bi obogatili i upotpunili svoju turističku ponudu.

⁸ <https://www.facebook.com/izletiste.zilicina?pnref=story>

ZAKLJUČAK

Posmatrajući ukupnu zakonsku regulativu na nivou Republike Srpske možemo reći da postojeći zakoni na zadovoljavajućem nivou uređuju funkcionisanje turizma kao privredne grane. Međutim, suštinski posmatrano način pomoći za razvoj turizma u okviru postojećih zakona ne daje dovoljno prostora nerazvijenim i izrazito nerazvijenim opštinama da dođu do adekvatnih subvencija, podsticaja u smislu davanja prednosti ovoj kategoriji opština. Sa druge strane poreska i svaka druga opterećenja su jednaka za sve pravne subjekte koji se bave ovom djelatnošću bez razlike na razvijenost opštine. Nepohodno je da se reguliše i iznađe način da se izdiferenciraju davanja i podsticaji (kao i poreske i dr. olakšice i oslobođanja) na osnovu stepena razvijenosti opština kako bi se na adekvatan način pristupilo ravnomjernom ruralnom razvoju. Na ovaj način podstakli bi se i potencijalni investitori da svoje projekte realizuju na područjima navedenih opština.

LITERATURA

1. Zakon o turizmu Republike Srpske (Službeni glasnik RS br. 70/11, kao i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o turizmu Službeni glasnik RS br.67/13)
2. Zakon o boravišnoj taksi (Službeni glasnik RS br. 78/11) i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o boravišnoj taksi (Službeni glasnik RS br. 106/16)
3. Radonjić Dragina, Održivi razvoj ruralnog turizma, Univerzitet Singidunum, Beograd, 2011.
4. Aleksandar Krajnović, Strateško upravljanje razvojem ruralnog turizma – problemi i smjernice, Sveučilište u Zadru, Zadar, 2011.
5. Zbornik radova, Turizam u funkciji lokalnog razvoja, Fakultet poslovne ekonomije Travnik, 2011.
6. Lidija Petrić, Osnove turizma, Sveučilište u Splitu, Ekonomski fakultet, 2007

⁹ samostojeći bungalovi spadaju u kategoriju „odmarališta i slični objekti za kraći odmor“ kako je ranije pomenuto