

## IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ	Ministarstvo održivog razvoja i turizma
NAZIV PROPISA	Nacrt zakona o turizmu i ugostiteljstvu

### 1. Definisanje problema

- Koje probleme treba da riješi predloženi akt?
- Koji su uzroci problema?
- Koje su posljedice problema?
- Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri?
- Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)?

Zakon o turizmu i ugostiteljstvu predstavlja krovni zakon u oblasti turizma i ugostiteljstva i njime se uređuju uslovi za obavljanje turističke i ugostiteljske djelatnosti, i druga pitanja od značaja za turizam i ugostiteljstvo.

Važeći Zakon o turizmu i ugostiteljstvu ("Sl. list CG", br. 2/18, 13/18 i 25/19), kojim je poboljšana prethodno ustanovljen osnov za sprovođenje politike u oblasti turizma i ugostiteljstva, stupio je na snagu 18. januara 2018. godine. Tokom 2018. i 2019. godine uslijedile su izmjene i dopune Zakona u cilju definisanja pojedinih odredbi na kvalitetniji način kao i u cilju usaglašavanja materijalnih sa kaznenim odredbama. Ipak, i nakon toga, u primjeni važećeg Zakona o turizmu i ugostiteljstvu uočen je određen broj prepreka za daljnji efikasniji razvoj turističke djelatnosti odnosno nedorečenosti koje je potrebno riješiti.

Osim toga, na nivou Evropske unije, donešena je Direktiva (EU) 2015/2302 Evropskog parlamenta i Vijeća od 25. novembra 2015. o putovanjima u paket aranžmanima i povezanim putnim aranžmanima, o izmjeni Uredbe (EZ) br. 2006/2004 i Direktive 2011/83/EU Evropskog parlamenta i Vijeća i o stavljanju van snage Direktive EU 90/314/EEZ, sa kojom je važeći Zakon bio usklađivan. Osnovni razlozi za njeno donošenje su značajne promjene na tržištu usluga putovanja prvenstveno zbog toga što je internet postao sve važniji medij posredstvom kojeg se nude ili prodaju usluge putovanja, kao i zbog činjenice da su usluge putovanja sve manje prodaju kao unaprijed utvrđeni paket-aranžmani a sve više kao kombinacije usluga koje se prilagođavaju željama i potrebama kupaca. Veliki broj tih kombinacija usluga putovanja nalazi se u "sivoj" zoni poslovanja prije svega zbog njihove neobuhvaćenosti ili nedovoljno jasne pokrivenosti odredbama Direktive 90/314/EEZ.

Shodno navedenom, pristupilo se izmjenama i dopunama važećeg zakona kojima se, s jedne strane vrši prenošenje Direktive (EU) 2015/2302 o putovanjima u paket aranžmanima i povezanim putnim aranžmanima, i s druge strane, unapređenje uslova poslovanja u turizmu i ugostiteljstvu na način da bude efikasnije, transparentnije i jednostavnije uz suzbijanje poslovanja u "sivoj" zoni, kao i u cilju podizanja nivoa kvaliteta u pružanju usluga, kako bi se, u krajnjem, obezbijedila i veća konkurentnost crnogorskog turističkog proizvoda na međunarodnom tržištu.

Direktiva (EU) 2015/2302 je potrošačkog - što znači da je zaštita potrošača u prvom planu, i maksimalističkog karaktera - što znači da se prenosi u izvornom obliku, odnosno da odredbe Nacrta zakona ne mogu da odstupaju od odredaba Direktive, uključujući strože ili manje stroge odredbe kojima bi se osigurao različit nivo zaštite potrošača.

Imajući u vidu da je materija na koju se odnosi Direktiva (EU 2015/2302) jednim dijelom uređena i Zakonom o obligacionim odnosima (Ugovor o organizovanju putovanja), u saradnji sa Ministarstvom pravde dogovoren je postupak transponovanja Direktive u crnogorsko zakonodavstvo i to na način da se Direktiva u cjelosti transponuje u

novi zakon o turizmu i ugostiteljstvu, uz propisivanje odredbe da se na prava putnika i pružaoa turističkih/ugostiteljskih usluga primjenjuju odredbe zakona kojim su uređeni obligacioni odnosi osim ako Nacrtom zakona nije drugačije propisano.

S obzirom da je broj novih odredbi, od kojih se najveći dio odnosi na usklađivanje zakona sa EU Direktivom 2015/2302 o putovanjima u paket aranžmanima i povezanim putnim aranžmanima, i odredbi koje se mijenjaju i dopunjuju, prelazi polovinu broja odredbi važećeg Zakona, predlaže se donošenje novoga zakona, što je u skladu sa pravno-tehničkim pravilima za izradu propisa.

Izradi novog zakona pristupilo se i iz razloga lakše i efikasnije primjene zakonskih odredbi u praksi, kako od strane pravnih i fizičkih lica na koje se zakon odnosi, tako i nadležnih upravnih i drugih tijela koja ga primjenjuju ili sprovode nadzor nad njegovom primjenom,.

Nacrtom novog istoimenog zakona, uz transponovanje citirane EU direktive i unapređenja poslovanja turističkih agencija, poboljšaće se pravni okvir za dalji razvoj sektora turizma i ugostiteljstva, u smislu prvenstveno eliminisanja nejasnoća i pravnih dilema u dijelu upućujućih normi na djelatnosti koje se regulišu i drugim zakonima (prevoz u pomorskom saobraćaju, bezbjednost saobraćaja na putevima, prevoz putnika u drumskom saobraćaju, bezbjednost hrane...) uz jasnu podjelu nadležnosti između organa koji izdaju odobrenja za obavljanje turističke i/ili ugostiteljske djelatnosti. Nacrtom zakona propisana je i podjela stvarne nadležnosti inspekcija na državom i lokalnom nivou uz poštovanje principa da je turistička inspekcija nadležna za nadzor nad uslugama i objektima za koje rješenje o obavljanju djelatnosti donosi Ministarstvo, a ovlašćeni inspektor nadležnog organa lokalne uprave za usluge i objekte za koje rješenje o obavljanju djelatnosti/rješenje o upisu u Centralni turistički registar donosi nadležni organ lokalne uprave. Navedenom podjelom nadležnosti nije dovedena u pitanje izvorna nadležnost lokalne samouprave koju ista ima shodno Zakonu o lokalnoj samoupravi (buka od elektroakustičkih i akustičkih uređaja, radno vrijeme...).

Poštovanjem stvarne nadležnosti u inspeksijskom nadzoru za oblast turizma i ugostiteljstva raspodijeljen je i teret odgovornosti u rešavanju devijentnih pojava na unutrašnjem turističkom tržištu i za očekivati je da će se veća efikasnost i efektivnost postupanja u nadzoru postići, s jedne strane takvom preraspodjelom nadležnosti i s druge strane, uvećanim kapacitetima lokalnih inspekcija.

Strateški cilj razvoja turizma je da se primjenom principa održivosti obezbijedi međunarodna pozicija Crne Gore kao globalne visokokvalitetne turističke destinacije, sa kontinuiranim otvaranjem novih radnih mjesta čime se obezbjeđuje rast životnog standarda stanovništva i stabilan izvor budžetskih prihoda.

Predloženim zakonskim odredbama stvorice se uslovi za brže ostvarenje strateškog cilja jer se istim obezbjeđuje kvalitetnije pružanje usluga, efikasniji i efektivniji rad inspeksijskih organa, što u krajnjem doprinosi da crnogorski turistički proizvod postaje konkurentniji u međunarodnim okvirima, a turista kao potrošač, čija je zaštita podignuta na veći nivo, kao lojalan i zadovoljan gost postaje najbolji promoter crnogorskog turističkog proizvoda.

## 2. Ciljevi

- **Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?**
- **Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.**

Ciljevi koji se postižu donošenjem novog Zakona o turizmu i ugostiteljstvu su:

- potpunija zaštita turista kao potrošača/korisnika usluga turističkih agencija kreatora turističkih paket-aranžmana kroz transponovanje Direktive (EU) 2015/2302 o putovanjima u paket aranžmanima i povezanim putnim aranžmanima – odredbe Direktive prenose se u cjelosti uz maksimalnu usaglašenost sa akcentom na uslove za on-line poslovanje u cilju obezbeđenja veće transparentnosti i pravne sigurnosti za putnike/potrošače i za pružaoce

usluga;

- kvalitetnije uređenje oblasti pružanja usluga turističkih agencija,
- minimiziranje nejasnoća upućujućih zakonskih normi u odnosu na druge propise: prevoz turista u nautičkom turizmu, bezbjednost u drumskom saobraćaju, bezbjednosti hrane...;
- preciznije definisanje odredbi koje se odnose na zaštitu od buke od elektroakustičkih i akustičkih uređaja iz ugostiteljskih objekata;
- dalje unapređenje poslovanja u oblasti pružanja usluga u turizmu i ugostiteljstvu;
- precizna podjela nadležnosti između pojedinih inspeksijskih službi u zavisnosti od predmeta kontrole sa osnovnim ciljem efikasnijeg suzbijanja poslovanja u "sivoj" zoni.

### 3. Opcije

- **Koje su moguće opcije za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema? (uvijek treba razmatrati "status quo" opciju i preporučljivo je uključiti i neregulatornu opciju, osim ako postoji obaveza donošenja predloženog propisa).**
- **Obrazložiti preferiranu opciju?**

Turizam je jedna od prioritarnih privrednih djelatnosti sa aspekta doprinosa za ukupni privredni razvoj Crne Gore. Korisnici usluga u turističko-ugostiteljskoj djelatnosti, kao potrošači – konzumenti, očekuju da im se usluga pruži u skladu sa propisanim pravilima i da budu zaštićeni. Takvu zaštitu u prvom redu dužan je pružiti davalac usluge, zatim nadležni inspektor, i na kraju je sudske institucije.

Zaštita korisnika usluga u turističkoj i ugostiteljskoj djelatnosti nesporno ima javni interes i bitan je segment razvoja funkcionalnog tržišnog privređivanja u ovim djelatnostima. Ovim se pojačava pravni temelj svim građanima koji koriste takve usluge i kao korisnicima usluga dodatno osigurava primjenu zaštite njihovih prava.

Turizam i ugostiteljstvo kao područje privređivanja sa dinamičnim i brzim promjenama na turističkom tržištu (uslovi obavljanja djelatnosti, kvalitet obavljanja djelatnosti, količina, cijena, rokovi i drugi uslovi), zakonski su okvir zaštite i potrebno ga je stalno dograđivati u cilju postizanja visokog i primjerenog nivoa zaštite korisnika usluga, uz dalje usklađivanje sa pravnom tekovinom Evropske unije.

### 4. Analiza uticaja

- **Na koga će i kako će najvjerovatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektno.**
- **Koje troškove će primjena propisa izazvati građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima)**
- **Da li pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti,**
- **Da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija;**
- **Uključiti procjenu administrativnih opterećenja i biznis barijera.**

Pozitivan uticaj: Kvalitetnije uređenje usluga u turističkoj i ugostiteljskoj djelatnosti, podizanje nivoa zaštite turista kao korisnika usluga turističkih agencija, preciziranje nadležnosti odgovarajućih institucija kada su u pitanju upućujuće zakonske odredbe, jasna podjela nadležnosti inspeksijskih organa na državnom i lokalnom nivou po pitanju nadzora, suzbijanje pojava u "sivoj" zoni poslovanja turističke privrede.

Negativan uticaj: na razvoj i atraktivnost sekundarnog stanovanja, na razvoj i opstajanje sivog biznisa, na razvoj rezidencijalnih objekata.

Kada je riječ o troškovima usled obaveze da ugostiteljski objekti, u kojima se emituje muzika ili izvodi zabavni program, odnosno upotrebljavaju elektroakustični i akustični uređaji, moraju ispunjavati uslove za zaštitu od buke, odnosno da uređaj preko koga se emituje muzika mora da ima instaliran limitator jačine muzike, ističemo

sljedeće:

- Imajući u vidu da su se svi uslovi za ugradnju limitatora stekli donošenjem Pravilnika o graničnim vrijednostima buke, načinu mjerenja buke unutar i van ugostiteljskih objekata i načinu upotrebe i uslovima koje mora da ispunjava limitator jačine zvuka ("Sl. list CG", br. 020/19 i 042/19) i njegovim stupanjem na snagu od 01. maja 2019. godine, kao i činjenice da nisu dostavljane primjedbe na cijenu istih od strane ugostitelja, mišljenja smo da, kako je ocijenjeno i pri donošenju važećeg Zakona, procijenjeni ukupni troškovi ugradnje limitatora (u oko 2.000 ugostiteljskih objekata; hoteli i sl. objekti, restorani, kafe-barovi i sl. objekti) u iznosu od oko 150,00 €, ne predstavljaju značajnije opterećenje u poslovanju, odnosno isti predstavljaju zanemarljiv trošak u odnosu na ostvarene prihode.

#### **5. Procjena fiskalnog uticaja**

- **Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju propisa i u kom iznosu?;**
- **Da li je obezbjeđenje finansijskih sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda? Obrazložiti;**
- **Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze? Obrazložiti;**
- **Da li su neophodna finansijska sredstva obezbijedena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu?;**
- **Da li je usvajanjem propisa predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteći finansijske obaveze?;**
- **Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?;**
- **Obrazložiti metodologiju koja je korišćenja prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda;**
- **Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda? Obrazložiti;**
- **Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa?;**
- **Da li su dobijene primjedbe implementirane u tekst propisa? Obrazložiti.**

U poglavlju XII Nacrta zakona o turizmu i ugostiteljstvu definisano je da Program podsticajnih mjera za razvoj turizma donosi Vlada Crne Gore, a da se sredstva za finansiranje projekata u okviru programa podsticajnih mjera obezbjeđuju iz budžeta Crne Gore za potrebe Ministarstva. Program podsticajnih mjera može donijeti i organ jedinice lokalne samouprave. Sredstva za podsticajne mjere dodjeljuju se putem javnog oglasa koje sprovodi Ministarstvo odnosno organ jedinice lokalne samouprave. Daljim odredbama definisani su ko može biti korisnik podsticajnih mjera.

Takođe, u okviru poglavlja definisane su i detaljno razrađene odredbe koje se odnose na turističku razvojnu zonu (pojam, ko i kako se određuje turistička razvojna zona), kao i odredbe koje se odnose na to da privredni subjekti koji u turističkoj zoni obavlja turističku i /ili ugostiteljsku djelatnost ostvaruju pravo na poreske i druge olakšice – državne podsticaje.

Finansijska sredstva za implementaciju razvojnih projekata će se utvrđivati na godišnjem nivou, u skladu sa Zakonom o budžetu, a na osnovu analiza i predloga Ministarstva održivog razvoja i turizma.

Implementacijom mjera kroz programe podsticaja i formiranja razvojnih turističkih zona obezbijediće se uslovi za:

- diverzifikaciju turističke ponude (unapređenje postojećih i razvijanje novih turističkih proizvoda);
- ujednačeniji razvoj Crne Gore sa regionalnog aspekta (podsticaji se prvenstveno odnose na Sjever države – korelacija sa dokumentima o strateškom regionalnom razvoju);
- smanjenje migratornih kretanja sa Sjevera na Jug (otvaranje novih radnih mjesta – korelacija sa strateškim dokumentima o zaposlenosti u Crnoj Gori);
- dalji razvoj malog i srednjeg preduzetništva;

- povećanje zaposlenosti – prvenstveno mladih ljudi, kao i ženske populacije (u sektoru turizma udio ženske populacije premašuje 50% ukupnog broja zaposlenih);
- podizavanje nivoa životnog standarda (smanjenje siromaštva).
- jačanje konkurentnosti turističkog proizvoda (primjena inovacija i istraživanja u poslovanju, uz tehnološki razvijene i digitalizovane modele poslovanja – čime se obezbjeđuje korelacija sa Strategijom pametne specijalizacije).

Opredjeljenje Crne Gore je kreiranje visokokvalitetnog turističkog proizvoda. To podrazumijeva intenzivno poboljšanje kvaliteta i bitno preoblikovanje hotelsko-ugostiteljske ponude i ukupne prateće supra i infra-infrastrukture u pravcu unapređenja konkurentne pozicije Crne Gore kao turističke destinacije.

Efekat investicija u sektor turizma i ugostiteljstva biće pozitivan na cijelu ekonomiju jer je turizam direktno i indirektno povezan sa ostalim privrednim granama (poljoprivreda, saobraćaj, trgovina, energetika, bankarstvo...), što za krajnji rezultat, kroz rast životnog standarda i potrošnje, smanjenje stope nezaposlenost i, povećanje društvenog proizvoda, znači i uvećanje budžetskih prihoda, na državnom i nivou lokalnih samouprava.

Za sprovođenje ovog propisa potrebno je obezbeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore.

#### 6. Konsultacije zainteresovanih strana

- **Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertiza i ako da, kako;**
- **Naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi RIA procesa i kako (javne ili ciljane konsultacije);**
- **Naznačiti glavne rezultate konsultacija, i koji su predlozi i sugestije zainteresovanih strana prihvaćeni odnosno nijesu prihvaćeni, Obrazložiti**

U okviru procesa pripreme Nacrta zakona o turizmu i ugostiteljstvu:

- organizovana je trodnevna Radionica sa TAIEX konsultantima u cilju efikasnije implementacije EU Direktive 2015/2023 o putovanjima u paket-aranžmanima i povezanim putnim aranžmanima;
- održan je okrugli sto u Privrednoj komori Crne Gore na kojem su sugestije i komentare na Nacrt zakona iznijeli zainteresovani stejkholderi – turistička udruženja, turističke agencije, naučne institucije, Nacionalni parkovi CG, NVO sektor;
- u okviru javne rasprave, planirano je organizovanje i okruglih stolova i to u Budvi (za opštine: Ulcinj, Bar, Budvu, Tivat, Kotor i Herceg Novi), u Kolašinu (za opštine: Bijelo Polje, Mojkovac, Kolašin, Plužine, Šavnik i Žabljak Pljevlja, Berane, Andrijevića, Plav, Petnjica, Rožaje i Gusinje) i u Podgorici (za: Glavni grad Podgoricu, Prijestonicu Cetinje, Nikšić i opštinu Danilovgrad);
- korišćena su, pored ostalih zemalja iz okruženja, uporedna zakonska rješenja Republike Hrvatske, kao EU članice, i Republike Srbije kao pretendenta za članstvo u EU.

#### 7: Monitoring i evaluacija

- **Koje su potencijalne prepreke za implementaciju propisa?**
- **Koje će mjere biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi?**
- **Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva?**
- **Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa?**

Upravni nadzor nad izvršavanjem ovog zakona i propisa donijetih na osnovu ovog zakona vrši organ državne uprave nadležan za poslove turizma. Inspekcijski nadzor nad primjenom ovog zakona vrši Uprava za inspekcijske poslove preko turističkih inspektora i nadležni ovlašćeni inspektori organa lokalne uprave.