



Ministarstvo
finansija

Adresa: Ul. Stanka Dragojevića br. 2
81000 Podgorica Crna Gora
www.mif.gov.me

Br: 03-02-040/23-227/

Podgorica, 26.12.2023.godine

Za: MINISTARSTVO FINANSIJA, DIREKTORAT ZA PORESKI I CARINSKI SISTEM

Stanka Dragojevića 2, Podgorica

Predmet: Mišljenje na Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o duvanu

Povodom *Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o duvanu*, Ministarstvo finansija daje sledeće:

MIŠLJENJE

Predložene izmjene imaju za cilj usaglašavanje predloženog zakona sa Zakonom o državnoj upravi, kao i sa odredbama Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave kojom je uređena nova organizacija državne uprave, kojim su poslovi organa uprave nadležnog za duvan (Agencije za duvan), prešli u nadležnost Ministarstva finansija. Takođe, pojednostavljuju se procedure u pogledu vremena i uštede troškova za privredne subjekte odnosno preduzetnike, na način što je predviđeno da akt o registraciji privrednih subjekata, kao i evidenciju o neosuđivanosti pribavlja nadležni organ po službenoj dužnosti. Uvažavajući navedeno, na tekst Predloga zakona i pripremljeni Izveštaj o analizi uticaja propisa, sa aspekta uticaja na poslovni ambijent, nemamo primjedbi.

Uvidom u dostavljeni tekst Predloga zakona, navodi se da za implementaciju nijesu potrebna finansijska sredstva. Shodno navedenom, sa aspekta državnog budžeta nemamo primjedbi na Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o duvanu.

S poštovanjem,

MINISTAR
Novica Vuković



IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ PROPISA

Ministarstvo finansija

NAZIV PROPISA

Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o duvanu

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)?

Razlozi za donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o duvanu, sadržani su u potrebi usaglašavanja predloženog zakona sa Zakonom o državnoj upravi ("Službeni list Crne Gore", broj 78/18), kojim su poslovi organa uprave nadležnog za duvan, koji su bili u sastavu Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja, prešli u nadležnost Ministarstva finansija.

Donošenjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o duvanu predlaže se u cilju daljeg pojednostavljenja procedure u pogledu skraćivanja vremena i uštede troškova za privredne subjekte, odnosno preduzetnike, na način što se predviđeno da akt o registraciji privrednih subjekata, kao i evidencija o neosuđivanosti pribavlja nadležni organ po službenoj dužnosti. Takođe, predlaže se brisanje člana kojim je bilo propisano da se promet duvana i duvanskih proizvoda u slobodnim zonama i slobodnim skladištima vrši u skladu sa zakonom kojim su uređene slobodne zone i zakonom kojim je uređena spoljna trgovina. Prema predloženom zakonu tretman slobodnih zona i slobodnih skladišta uređivao bi se ovim zakonom.

U cilju unapređenja postojećih rješenja propisuju se mjere zabrane, i to za: stavljanje u promet rezanog ili neobrađenog duvana, proizvodnja, obrada i promet duvana, duvanskih proizvoda i proizvoda koji sadrže nikotin za oralnu upotrebu, žvakanje i šmrkanje, reklamiranja duvanskih proizvoda putem internet, kupovina duvanskih proizvoda koji se u trenutku naručivanja nalaze u maloprodajnom objektu van Crne Gore, zatim kupovine i prodaje duvanskih proizvoda putem interneta-distanciona prodaja, prodaja van poslovnih prostorija.

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o duvanu se predlažu izmjene važećeg zakona u pogledu trajanja odobrenja za obavljanje djelatnosti obrade duvana i izvoza duvana, obrađenog duvana i duvanskih proizvoda, i predlaže se da licu koje je ispunilo zakonom propisane uslove Ministarstvo može izdati odobrenje na period od pet godina, umjesto neograničenog roka kako je to propisano važećim zakonom. Predlažu se obaveze obrađivača duvana da obrađeni duvan prodaje proizvođaču duvanskih proizvoda, odnosno izvozniku duvana, obrađenog duvana i duvanskih proizvoda koji su upisani u odgovarajuće register.

Takođe su izvršena usaglašavanja sa zakonom kojim su propisane novčane kazne za prekršaje.

2. Ciljevi

- Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?

Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.

Predlogom zakona o izmjenama i dopunama Zakona o duvanu postići će se sljedeći ciljevi:

- pravna sigurnost,
- precizne norme.
- uvećanje prihoda Budžeta Crne Gore, iz razloga što se predlaže brisanje člana kojim je bilo propisano da se promet duvana i duvanskih proizvoda u slobodnim zonam i slobodnim skladištima vrši u skladu sa zakonom kojim su uređene slobodne zone i zakonom kojim je uređena spoljna trgovina. Prema predloženom zakonu tretman slobodnih zona i slobodnih skladišta uređivao bi se ovim zakonom.
- u cilju daljeg pojednostavljenja procedure u pogledu skraćanja vremena i uštede troškova za privredne subjekte, odnosno preduzetnike, na način što se predviđeno da akt o registraciji privrednih subjekata, kao i evidencija o neosuđivanosti pribavlja nadležni organ po službenoj dužnosti
- propisuju se mjere zabrane, i to za: stavljanje u promet rezanog ili neobrađenog duvana, proizvodnja, obrada i promet duvana, duvanskih proizvoda i proizvoda koji sadrže nikotin za oralnu upotrebu, žvakanje i šmrkanje , reklamiranja duvanskih proizvoda putem internet, kupovina duvanskih proizvoda koji se u trenutku naručivanja nalaze u maloprodajnom objektu van Crne Gore, zatim kupovine i prodaje duvanskih proizvoda putem interneta-distanciona prodaja, prodaja van poslovnih prostorija.
- predlažu izmjene važećeg zakona u pogledu trajanja odobrenja za obavljanje djelatnosti obrade duvana i izvoza duvana, obrađenog duvana i duvanskih proizvoda, i predlaže se da licu koje je ispunilo zakonom propisane uslove Ministarstvo može izdati odobrenje na period od pet godina, umjesto neograničenog roka kako je to propisano važećim zakonom. Navedeno je propisano kako bi se postigao isti tretman sa proizvođačima duvanskih proizvoda, uvoznicima duvana, obrađenog duvana i duvanskih proizvoda, kao i sa trgovcima na veliko duvanskim proizvodima, kojima je važećim zakonom ograničeno vrijeme trajanja odobrenja za obavljanje navedenih djelatnosti.

Vlada nastoji da propisi budu jasni i nedvosmisleni, te u tom cilju je i predlože Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o duvanu.

Predlaže se usaglašavanja predloženog zakona sa Zakonom o državnoj upravi, kao i sa odredbama Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave kojom je uređena nova organizacija državne uprave, kojim su poslovi organa uprave nadležnog za duvan (Agencije za duvan), prešli u nadležnost Ministarstva finansija.

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?

Razmatrana je opcija status quo i regulatorna opcija.

„Status quo“ nije prihvatljiva opcija jer usled nedefinisanosti postojeće zakonske norme, ne bi bilo moguće pojednostaviti procedure u pogledu skraćanja vremena i uštede troškova, na način što bi bilo onemogućeno da se akt o registraciji privrednih subjekata, kao i evidencija o neosuđivanosti pribavlja po službenoj dužnosti. Takođe, ne bi bilo moguće smanjiti niži prag kazne za prekršaje.

Imajući u vidu da je za postizanje utvrđenih ciljeva neophodan pravni osnov, Ministarstvo finansija se predijelilo za regulatornu intervenciju, kroz dopunu Zakona o duvanu. Dakle, jedina opcija za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema koji postoji u praksi je regulatorna opcija, kako bi se kroz obezbijedila pravna sigurnost i preciznos normi.

Dodatno, razlozi za donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o duvanu, sadržani su u potrebi usaglašavanja važećeg zakonskog rješenja sa Zakonom o državnoj upravi, kao i odredbama Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave.

Ministarstvo finansija je shodno Programu rada Vlade Crne Gore u obavezi da predloži Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o duvanu.

Prethodno navedeni ciljevi su u skladu sa ciljevima iz Programa rada Vlade Crne Gore, te u slučaju ovog propisa nije kreirana alternativna opcija.

4. Analiza uticaja

- Na koga će i kako će najvjerojatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektne.
- 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.

Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o duvanu će imati pozitivne uticaj na privredna društva, odnosno preduzetnike jer će norme biti jasne i precizne za primjenu. U cilju pojednostavljenja procedure u pogledu skraćivanja vremena i uštede troškova, predviđeno je da akt o registraciji privrednog subjekta i evidenciju o neosuđivanosti pribavlja nadležni organ po službenoj dužnosti. Takođe, propisuje se i pravno tehničko usaglašavanje predloženog zakonskog rješenja sa novom organizacijom državne uprave

Primjenom navedenih normativnih rješenja neće nastati troškovi građanima i privredi.

Propisom se doprinosi stvaranju fer tržišne konkurencije.

Predložena zakonska rješenja neće stvoriti administrativna opterećenja i biznis barijere.

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 proisteci finansijske obaveze?
- Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?
- Obrazložiti metodologiju koja je korišćena 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 uključene u tekst propisa? Obrazložiti.

Za implementaciju predloženog propisa nije potrebno obezbijediti dodatna finansijska sredstva iz Budžeta Crne Gore.

Implementacijom predloženih zakonskih rješenja neće nastati međunarodne finansijske obaveze.

Predlog zakona predviđa obavezu donošenja podzakonskih akata iz kojih neće proisteci finansijske obaveze.

Implementacijom propisa postoji mogućnost da predloženo zakonsko rješenje može omogućiti nove prihode Budžetu Crne Gore, imajući u vidu da bi se tretman klijenta koji bi obavljali djelatnost proizvodnje i prometa duvana i duvanskih proizvoda u slobodnim zonama i slobodnim skladištima uređivao ovim zakonom, što važećim zakonom nije bio slučaj.

Predlagač Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o duvanu je Ministarstvo finansija.

6. Konsultacije zainteresovanih strana

- Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertna podrška 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 njesu prihvaćeni. Obrazložiti.

Prilikom izrade Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o duvanu nije korišćena eksterna ekspertska podrška.

Ministarstvo finansija je objavilo Javni poziv za predlaganje predstavnika nevladine organizacije u Radnom tijelu za izradu Nacrta zakona o izmjenama i dopunama Zakona o duvanu, na koji se prijavila NVO organizacija „Juventas“ čiji je predstavnik učestvovao u izradi Nacrta zakona.

Ministarstvo finansija je 28. oktobra 2022. godine objavilo program javne rasprave o Nacrtu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o duvanu. Ministarstvu finansija u predviđenom roku nijesu dostavljene primjedbe, prijedlozi i sugestije na Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o duvanu. Primjedba/sugestija koja je pristigla nakon roka koji je bio predviđen za javnu raspravu od strane izvršne direktorice "Philip Morris Montenegro" g-đe Svetlane Vuksanović, i to:

"Član 4 Nacrta zakona (Član 6 važećeg zakona)

Kako smo u saznanju da je u toku javna rasprava o Nacrtu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona duvanu (Nacrt), koristimo priliku da ukažemo na činjenicu da je uočeno preklapanje normi sa zakonom koji već uređuje ograničenja u pogledu prometa duvanskim proizvodima, a koji je u potpunosti usklađen sa EU direktivama.

Naime, Zakon o ograničavanju upotrebe duvanskih proizvoda (ZOUDP), kao *lex specialis*, propisuju mjere kojim se smanjuje i ograničava upotreba duvanskih proizvoda, a koje obuhvataju zabranu reklamiranja, obavezno obilježavanje, zabranu prometa pojedinih vrsta duvanskih proizvoda, zabranu prekogranične prodaje na daljinu, zabranu pušenja u radnom i javnom prostoru i izlaganje sekundarnom duvanskom dimu, zabranu prodaje maloljetnim licima, kao i druga pitanja od značaja za zaštitu života i zdravlja ljudi, u skladu sa principima utvrđenim Okvirnom konvencijom Svjetske zdravstvene organizacije o kontroli duvana, i na način koji je u potpunosti usklađen sa EU direktivama.

Kako je, sa druge strane, oblast uređivanja Zakona o duvanu propisivanje uslova za bavljenje proizvodnjom i prometom duvana i duvanskih proizvoda na teritoriji Crne Gore, smatramo nepotrebnim dodatno ili prošireno uređivanje članom 4 Nacrta pitanja koja su već regulisana, jer bi takvo dvostruko regulisanje stvorilo koliziju normi, a koja bi dovela do poteškoća u intepretaciji. Dodatno, uvođenjem zabrane online prodaje i unutar Crne Gore, a ne samo prekogranične kako predviđa ZOUPD, izazvala bi se neosnovana diskriminacija različitih kanala prodaje, kako prema trgovcima (domaćim operaterima online prodavnica) tako i potrošačima, koji bi bili uskraćeni za mogućnost da legitimno (ukoliko su punoljetni) kupuju duvanske proizvode unutar Crne Gore putem online kanala.

Kako član 4 Nacrta materijalno ne pripada Zakonu o duvanu, već ZOUDP-u kao *lex specialis* zakonu, i kako su razlozi za izmjenu Zakona o duvanu usaglašavanje sa Zakonom o državnoj upravi (a kako je opisano u stavu II Obrazloženja), smatramo da čitav član 4 Nacrta treba brisati."

*Predlog nije prihvaćen

Obrazloženje: Ova odredba je predložena kako bi se smanjila dostupnost duvanskih proizvoda maloljetnim licima. Jedna od značajnih mjera smanjenja dostupnosti je zabranu prodaje maloljetnicima, kroz sve oblike prodaje. Naime, iako je zabrana prodaje maloljetnicima normativno regulisana, značajan problem je određivanje starosti korisnika, što je posebno naglašeno kada je riječ o online prodaji. Zakonom o duvanu uređuje se proizvodnja, obrada i promet duvana i duvanskih proizvoda, što znači da postoji mogućnost regulisanja dostupnosti duvanskim proizvodima i putem ovog zakona, ne samo Zakona o ograničenju upotrebe duvanskih proizvoda. Naime, intencija je da se, zbog ubrzanog dizajniranja novih duvanskih proizvoda, kompetentno reguliše promet na tržištu, zbog čega je član 4 postao sastavni dio ovog normativnog dokumenta.

Važno je naglasiti da su mladima, putem online prodaje dostupni duvaški proizvodi koji ostvaruju vrlo negativne efekte po zdravlje, a za jedan broj njih i nemamo podatke o sadržaju, zbog čega je vrlo teško kreirati politike suzbijanja upotrebe. Takođe, ovom odredbom se onemogućava i ilegalna trgovina duvanskih proizvoda, uvođenjem zabrane kupovine duvanskih proizvoda koji se u trenutku naručivanja nalaze u maloprodajnim objektu van teritorije Crne Gore, kao i prodaja van poslovnih prostora. S obzirom na sve gore navedeno, smatramo da predlog/sugestioja koja je pristigla treba biti odbijena.

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 ispunjanje ciljeva?

Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa?

Kod implementacije predloženog propisa ne postoje potencijalne prepreke

Manji broj nejasnoća u vezi sa Zakonom o duvanu će biti pozitivan indikator novih zakonskih rješenja koji su predmet ovog predloga

Sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa vršiće Ministarstvo finansija.

Datum i mjesto

Podgorica, 22. decembar 2023.godine

Starješina

Novica Vuković

