

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ

Ministarstvo održivog razvoja i turizma

NAZIV PROPISA

Predlog 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 ("Sl. list CG", br. 61/10 i 31/14) predstavlja krovni zakon u oblasti turizma i ugostiteljstva. Ovim zakonom uređuju se uslovi za obavljanje turističke i ugostiteljske djelatnosti, i druga pitanja od značaja za turizam i ugostiteljstvo.

Postojeći Zakon o turizmu donešen je 2010.godine i istim je postavljen osnov za sprovođenje politike u oblasti turizma i ugostiteljstva. Nakon višegodišnje primjene Zakona, ukazala se potreba za njegovom promjenom i novim zakonskim rješenjima.

Problemi: (stagnacija, odnosno spor rast hotela, dalja ekspanzija sekundarnog stanovanja, nisko korišćenje smještajnih kapaciteta, nepovoljna pozicija na glavnim emitivnim tržištima Evrope).

Posljedice: (nepotpuna evidencija turističkog prometa, hronični gubici sektora hotela i restorana, niske plate i motivacija u turizmu, niska potrošnja po gostu).

Rizik eskalacije problema: (smanjenje motivacije za turistički biznis, destimulacija hotelskih operatera, demotivacija turističkih menadžera i zapošljenika, sivi biznis kao konstanta).

Cilj razvoja je da se primjenom principa održivog razvoja obezbijedi čvrsta pozicija Crne Gore kao globalne visokokvalitetne turističke destinacije, i da se za stanovništvo obezbijedi dovoljno radnih mjesta i rast životnog standarda, a za državu stabilan i pouzdan izvor prihoda.

Turizam i ugostiteljstvo kao njegov neodvojivi dio, predstavljaju privredne djelatnosti od posebnog značaja za privredni razvoj. Pružanje turističkih i ugostiteljskih usluga obavlja se u objektima, u kojima djelatnost obavljaju registrovani subjekti privređivanja (upisani u Centralni registar Poreske uprave) i koji moraju pribaviti odobrenja za rad ili prijaviti (sistem prijave) se za obavljanje tih djelatnosti. Ispunjenost propisanih uslova kontrolišu i preduzimaju mjere i radnje nadležne inspekcije. 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, nadležni inspektor, i na kraju je obezbijeđena sudska zaštita. 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.

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 predloženim propisom su: povećanje hotelskog smještaja, destimulisanje rezidencijalnog smještaja, restrukturiranje dijela komplementarnog smještaja ka osnovnom, uvođenje destinacijskog menadžmenta i otvaranje tržišnog repozicioniranja, uvođenje potpunog i efikasnog informacionog sistema i evidencije smještaja, suzbijanje sive ekonomije, povećanje stepena popunjenosti, podizanje konkurentnosti.

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?

Razlozi za donošenje Predloga Zakona o turizmu i ugostiteljstvu su unapređenje i pojednostavljenje samog Zakona i usaglašavanja sa evropskim zakonima. Zakon je neophodan, ali ne dovoljan uslov za dostizanje ciljeva. On treba da usmjeri i podstakne mjere turističke, urbanističke, fiskalne i kreditne politike u pravcu ostvarivanja deklariranih strateških ciljeva.

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: Na razvoj i poslovanje hotela visoke kategorije, na poslovanje i razvoj legalnog biznisa u turizmu, na pretvaranje dijela komplementarnih kapaciteta u osnovne.

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

Kada je riječ o troškovima koji će biti izazvani obavezom 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 imati instaliran limitator jačine muzike, ističemo sledeće:

- shodno informacijama dostavljenih od strane proizvođača limitatora, cijena limitatora iznosi 117 eura, cijena njegovog instaliranja i plombiranja je 30 eura, što znači da je ukupna cijena kupovine i ugradnje limitatora 147 eura, (procijenjeni broj, potencijalnih, ugostiteljskih objekata na koje se obaveza odnosi je oko 2.000 - ugostiteljski objekti kojima odobrenje za obavljanje djelatnosti izdaju MRT i organi lokalne uprave - hoteli i

sl. objekti, restorani, kafe-barovi, kafići, kafana i sl. objekti);

- s obzirom da se radi o uvoznom proizvodu, koji spada u grupu tehničkih proizvoda, njegova upotreba će se kontrolisati shodno propisima o zaštiti na radu (jer buka utiče na zdravlje ljudi kao i na radnu i životnu sredinu), to je shodno navedenim propisima obaveza da se za iste, svakih 5 godina, vrši provjera ispravnosti;
- imajući u vidu navedeno, cijenimo da će prihodi koji će se ostvarivati u ugostiteljskim objektima u kojima se emituje muzika (koji će na taj način imati za rezultat uvećanje prometa i prihoda), znatno premašiti troškove koji nastaju pri kupovini i ugradnji limitatora, posebno kada se ima na umu činjenica da se predmetni troškovi raspoređuju na vremenski period od pet godina;
- osim toga, treba imati u vidu činjenicu da će porez na promet limitatora biti prihod bužeta;
- dakle, može se zaključiti da će troškovi koji se odnose na limitatore predstavljati zanemarljiv trošak i to u značajno nižem iznosu u odnosu na ostvarene prihode.
- Pozitivni efekti će višestruko nadmašiti troškove.
- Podržava se zdrava konkurencija i razvoj na tržišnim osnovama, uz istovremenu podršku razvojnim strategijama.
- Sadašnje administriranje i biznis barijere bi bili smanjeni.

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 obezbjeđena 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 implementirane u tekst propisa? Obrazložiti.

U poglavlju XII predloga 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).

Nadalje, privredni subjekt koji u u turističkoj zoni obavlja turističku i /ili ugostiteljsku djelatnost ostvaruje pravo

na poreske i druge olakšice – državne podsticaje.

Vlada je, na sjednici od 11. juna 2015. godine usvojila Informaciju o analizi uticaja podsticaja i poreskih olakšica u turizmu na ekonomiju i finansije u srednjem roku, kako bi se obezbijedila podrška intenzivnijem razvoju turizma, kao jednoj od strateških privrednih grana sa multiplikativnim pozitivnim efektima na privredu zemlje u cjelini.

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.

Glavni pokretač za razvoj turizma i formiranje Crne Gore kao atraktivne turističke destinacije predstavlja produženje turističke sezone, koju nije moguće realizovati bez povećanja ponude i konkretno novih kapaciteta u hotelskoj industriji. Usled kratke sezone nije isplativo graditi nove hotele, pogotovo ako uzmemo u obzir da crnogorski hotelski sektor u primorskoj regiji definišu visoke stope popunjenosti kapaciteta u ljetnjim mjesecima, dok je u ostalim mjesecima popunjenost na izuzetno niskom nivou. Ovako izražena sezonalnost čini da investicije u hotelske kapacitete budu neatraktivne. Ministarstvo održivog razvoja i turizma je nakon detaljne analize investicionog ambijenta u Crnoj Gori, detaljne analize svjetskih i domaćih trendova u hotelskoj industriji, pripremlilo Model za stimulisanje razvoja Crne Gore kao atraktivne turističke destinacije. Model je formiran na osnovu statističkih podataka koji se koriste u svjetskoj hotelskoj industriji, a u skladu sa primijenjenom praksom investicionog ambijenta za izgradnju hotela u Crnoj Gori. Nakon uspješnog sprovođenja modela, Crna Gora kao turistička destinacija će biti obogaćena novim hotelima, a svaki novi sagrađeni hotel doprinijeće razvoju destinacije, većem broju turista i produženju sezone, a samim tim stvoriće se manja potreba za velikim brojem stimulativnih mjera. Krajnji cilj ogleda se u tome da Crna Gora bude turistička destinacija sa brojnim hotelima i investicioni ambijent u kome tržište samo, bez stimulansa države, definiše Crnu Goru kao destinaciju za ulaganje u hotelsku industriju.

Predlogom Zakona o turizmu i ugostiteljstvu uvodi se novo poglavlje „Podsticajne mjere“ kojim je propisan postupak, kako korisnik podsticajnih mjera realizuje investicioni projekat da bi ostvario benefite nakon njegove realizacije, sa periodom održivosti i periodom korišćenja podsticajnih mjera. Polazeći od potrebe usklađenosti sa Regulatornim okvirom Evropske unije, podsticajne mjere za mala i srednja privredna društva sa predlogom skupa mjera i instrumenata kojima se na nacionalnom i regionalnom nivou nastoji podsticati privredni razvoj i rast u cjelini, sa posebnim osvrtom na turizam kao stratešku privrednu granu. Cilj je da se stvara nova i kvalitetna turističko-ugostiteljska ponuda, koja će stimulisati investitore za ulaganje u turističku infrastrukturu Crne Gore. Podsticajne mjere idu u pravcu podizanja kvaliteta usluga na nivo visokokvalitetnih usluga za objekte pet zvjezdica u rimoriskom regionu i regionu Glavnog grada, a četiri zvjezdice u kontinentalnom i sjevernom regionu. Ovom u susret idu podsticajne mjere kamatnih stopa za angažovana kreditna sredstva, otvaranje novih radnih mjesta i broja zaposlenih uključujući i lica sa invaliditetom i sl.

Mjere podsticaja definisane su kroz glavna područja i to:

- revitalizacija zapuštenih objekata;
- gradnja novih ugostiteljsko-turističkih sadržaja;
- promocija i privlačenje investicija u turizmu;
- koordinaciju realizacije investicionih projekata u saradnji sa investitorima i tijelima državne uprave, lokalne samouprave i drugim pravnim licima;
- tehnološki razvoj i jačanje konkurentnosti.

Izgradnjom hotela visokih kategorija Crna Gora će doprinjeti rastu parametara u turizmu zadatim Startegijom razvoja turizma do 2020.godine. Rast prioritetnog sektora ekonomije ima akceleratorski uticaj na ostale sektore. MORT predlaže mjere koje su isključivo fiskalnog karaktera, imajući u vidu ograničenost instrumenata ekonomske politike.

Opredjeljenje Crne Gore je kreiranje visokokvalitetnog turističkog proizvoda. To podrazumijeva intenzivno poboljšanje kvaliteta i bitno preoblikovanje hotelsko-ugostiteljske ponude i ukupne infrastrukture, u pravcu napređenja konkurentne pozicije Crne Gore kao turističke destinacije. Efekat investicija u turizmu osjetiće cijela ekonomija kroz rast životnog standarda i potrošnje, smanjenje stope nezaposlenosti, povećanje društvenog

proizvoda, uvećanje budžetskih prihoda.

Turističke razvojne zone su posebno izdvojena područja radi unapređenja turističke ponude i razvoja turizma u skladu sa planskim dokumentom u cilju ravnomjernog regionalnog razvoja. Iskustva razvijenih zemalja, prepoznala su pojedina područja sa potencijalom za investiranje u turističku infrastrukturu u okviru turističkih zona. U turističkim zonama se svim oblicima privrednih društava osiguravaju, osim prikladne lokacije i infrastrukturnih rješenja, i dodatne povlastice i olakšice.

Turističke zone su projekat kojim se želi podsticati razvoj malog i srednjeg biznisa, sa namjerom da se osiguraju povoljnosti investitorima i gradnja poslovnog prostora na potpuno infrastrukturno neopremljenom zemljištu. Turističke zone privlače direktna ulaganja i otvaranje novih radnih mjesta. Ovakva vrsta zone, znači će za Crnu Goru povećanje konkurentnosti u turizmu, jer se u njima obavljaju razne djelatnosti, prevashodno turističke usluge. Utiču na razvoj turizma uključivanjem velikog broja investitora iz oblasti hotelijerstva, restoraterstva i dr. sa visokim kategorijama, čime se formira prostor povećane atraktivnosti što utiče i na rast broja turista koji dolaze na ovu destinaciju. Destinacija postaje sve više urbanizovana sa daljim razvojem prostora u funkciji turizma.

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 R/A 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 Predloga Zakona o turizmu i ugostiteljstvu, organizovane su javne rasprave 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.

Eksterna ekspertiza nije korišćena, ali su uzeta uporedna iskustva zemalja u regionu Grčke, Italije, Turske i Hrvatske.

Postoje brojne strategije i dokumenta inostranih i domaćih eksperata koja upućuju na zakonske promjene i promjene u turističkoj i drugim politikama. Podržava se održivi razvoj u sve tri dimenzije, a i sam Master plan razvoja turizma je zasnovan na postulatima održivog razvoja.

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 Ministarstvo nadležno za poslove turizma. Inspekcijски nadzor nad primjenom ovog zakona vrši Uprava za inspekcijske poslove preko turističkih inspektora i nadležni ovlašćeni inspektori organa lokalne uprave.

Podgorica, 31.05.2017.godine


MINISTAR
Pavle Radulović