



Crna Gora
Ministarstvo finansija i socijalnog staranja

Br: 09-12-18934/2

Adresa: ul. Stanka Dragojevića 2,
81000 Podgorica, Crna Gora
tel: +382 20 242 835
fax: +382 20 224 450
www.mif.gov.me

Podgorica, 12.04.2022. godine

MINISTARSTVO EKONOMSKOG RAZVOJA
-n/r ministra, gospodina mr Jakova Milatovića -

Poštovani gospodine Milatoviću,

Povodom *Predloga zakona o turizmu i ugostiteljstvu*, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja daje sljedeće

MIŠLJENJE

U vezi sa tekstom *Predloga zakona* cijenimo napore resornog ministra u dijelu unapređenja politike u sektoru turizma, a istovremeno ukazujemo da ako su svi novi zahtjevi za turističku privredu usmjereni jačanju konkurentske pozicije Crne Gore u ovom sektoru i u skladu sa najboljom praksom turističkih zemalja, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja je saglasno sa predloženim odredbama.

U Izvještaju o analizi uticaja propisa navedeno je da, za implementaciju predmetnog Zakona je potrebno obezbijediti finansijska sredstava iz Budžeta Crne Gore za unapređenje postojećih i razvoj novih turističkih proizvoda, promociju Crne Gore kao turističke destinacije. Ista nijesu navedena, već će se utvrđivati na godišnjem nivou, na osnovu odgovarajućih analiza i predloga resornog ministarstva.

Shodno navedenom, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja, sa aspekta budžeta nema primjedbi na *Predlog zakona o turizmu i ugostiteljstvu*, uz obavezu da nosioci aktivnosti, koji su prepoznati kao budžetski korisnici, potrebna sredstva u 2022. godini usklade sa sredstvima opredjeljenim Zakonom o budžetu za 2022. godinu, dok će opredjeljivanje sredstava za naredne fiskalne godine, biti predmet razmatranja prilikom pripreme budžeta u narednom periodu.

S poštovanjem,


MINISTAR
mr Miloško Spajić

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ

MINISTARSTVO EKONOMSKOG RAZVOJA

NAZIV PROPISA

ZAKON 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)?

Novi zakonski tekst, prvenstveno, treba da omogući lakše i brže ostvarivanje prava pružalaca turističkih/ugostiteljskih usluga, naročito prilikom dobijanja odobrenja za rad ugostiteljskih objekata, na koji način će biti eliminisano opterećenje za stranke koje važeći Zakon o turizmu i ugostiteljstvu ("Sl. list CG", br. 02/2018, 04/2018, 13/2018, 25/2019, 67/2019, 76/20 i 130/21) nameće kada je u pitanju dostavljanje dokaza neophodnih za izdavanje pomenutih rješenja. Naime, važeći Zakon sadrži određena rješenja koja u praksi zbog nejasnoća imaju nejednaku primjenu, dok druga proizvode suvišna i nepotrebna administriranja, na štetu efikasnosti i ekonomičnosti. Stoga, problem koji novi zakon o turizmu i ugostiteljstvu prioritarno treba da riješi jesu tzv. biznis barijere, odnosno, eliminisanje biznis barijera, suvišnog administriranja i dodatnih troškova za stranke. Posljedice koje se javljaju usljed pomenutih rješenja u važećem Zakonu, u vidu složenog upravnog postupka, naročito su evidentna tokom ljetnje, ali i zimske turističke sezone, i predstavljaju opterećenje kako stranke, tako i za nadležne organe.

Nadalje, intencija stručnog tima Ministarstva je bila i da se novim zakonskim tekstom, u saradnji sa odgovarajućim inspeksijskim službama, riješi ili na najmanju moguću mjeru svede problem "sive ekonomije", odnosno nelegalnog poslovanja i poslovanja suprotnog propisima, koji je u prethodnom periodu prepoznat naročito od strane turističkih poslenika koji posluju u skladu sa pozitivnim propisima države Crne Gore. Naime, u važećem Zakonu (čl. 124-130) sadržan je neuobičajeno veliki broj prekršaja, za koje su određene novčane kazne u rasponima, koje se za pravna lica kreću od 1000 - 20.000 eura, za preduzetnike od 200 do 3000 €, za odgovorna lica od 200 do 1000 € i fizička lica od 200 do 2000 €, pri čemu nije vođeno računa o težini prekršaja. Kaznene odredbe u važećem Zakonu o turizmu i ugostiteljstvu, koje nisu na odgovarajući način usaglašene sa mjerodavnim propisima koji uređuju inspeksijski nadzor i kaznenu politiku, dovele su do toga da veliki broj objekata koji pružaju turističke/ugostiteljske usluge posluju bez odobrenja za rad ili protivno istom, ili se oglašavaju suprotno izdatom odobrenju. Posljedice koje uzrokuje takvo stanje naročito se ogledaju u vidu manjeg broja evidentiranih noćenja i znatno nižih budžetskih prihoda.

Nepostojanje različitih nivoa zaštite potrošača/turista je još jedan problem koji je percipiran tokom primjene važećeg Zakona, u smislu da odredbe istog odstupaju od odredaba Direktive (EU) 2015/2302 o putovanjima u paket-aranžmanima i povezanim putnim aranžmanima. Posljedica takvog važećeg zakonskog rješenja je neusklađenost istog sa zakonodavstvom Evropske unije.

Sljedeći problem koji će ovim zakonskim tekstom biti riješen jeste neracionalna i neekonomična podjela nadležnosti, definisana važećim Zakonom. Dakle, važeći Zakon nudi rješenja koja dovode do neefikasnosti u ostvarivanju prava subjekata koji apliciraju za odobrenja za rad određenih vrsta objekata, naročito seoskih domaćinstava, etno sela, hostela i nacionalnih restorana. Takva rješenja sadržana u važećem Zakonu proizvela su i nejasnu podjelu nadležnosti između organa koji izdaju odobrenja za obavljanje turističke i ugostiteljske djelatnosti, odnosno inspekcijских organa zaduženih za nadzor nad sprovođenjem zakona, što je, u krajnjem, uticalo kako na kvalitet upravnog postupka tokom kog se izdaju rješenja o odobrenju za obavljanje djelatnosti pomenutih vrstama objekata, tako i postupka inspekcijского nadzora nad tako izdatim rješenjima.

Konačno, u prethodnom periodu je uočeno da važećim Zakonom nisu normativno prepoznati određeni vidovi turističke ponude, čijim bi se razvojem nastavio kontinuitet razvoja turizma kao strateške grane razvoja crnogorskog turizma. Odredbama novog zakona isti će biti prepoznati, na koji način će se obezbijediti princip održivosti i unaprjeđenja postojeće ponude u cilju pozicioniranja zemlje kao visokokvalitetne turističke destinacije. U suprotnom, zakonodavni okvir u oblasti turizma i ugostiteljstva bi stagnirao u pogledu prepoznavanja novih i poboljšanja postojećih potencijala turističke ponude Crne Gore, odnosno njene diverzifikacije, što bi, u krajnjem, rezultiralo nižim kvalitetom turističkih usluga, odnosno manjim brojem noćenja i ostvarenih prihoda.

2. Ciljevi

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

1. **Eliminisanje biznis barijera** - Za unaprjeđenje usluga kako po vrstama, tako i kvalitetu, nezaobilazni su pružaoci usluga - privredna društva i drugi oblici obavljanja privrednih djelatnosti, kao i fizička lica, koja su svoju poslovnu djelatnost i politiku značajnim investicijama orijentisali na pružanje usluga u turizmu i ugostiteljstvu, kako u urbanim, tako i u ruralnim područjima Crne Gore. S obzirom da pojedina rješenja važećeg Zakona onemogućavaju privredna društva i druge oblike obavljanja privrednih djelatnosti, kao i fizička lica, u smislu određenja načela iz čl. 8 Zakona o upravnom postupku, da što lakše, efikasnije i ekonomičnije ostvare i zaštite svoja prava i pravne interese, posebno u postupcima pribavljanja odobrenja za obavljanje djelatnosti u turizmu i ugostiteljstvu, cilj ovog Predloga zakona je da se nadležnost organa državne i lokalne vlasti u preduzimanju upravnih aktivnosti i sprovođenju postupaka dovede u vezu sa načelima cjelishodnosti, efikasnosti i ekonomičnosti, što će rezultirati pojednostavljenjem procedure upravnog postupka, odnosno izdavanja

rješenja o odobrenju za obavljanje djelatnosti i rješenja o dodjeli kategorije, u cilju lakšeg ostvarivanja prava pružalaca usluga u turističkoj i ugostiteljskoj djelatnosti, te svođenjem troškova za građane i privredu u tim postupcima na zakonski minimum.

2. **Suzbijanje sive ekonomije** - Naročit osvrt prilikom izrade ovog Predloga zakona učinjen je u pogledu dodatnog normativnog uređivanja oblasti inspeksijskog nadzora, odnosno odgovarajućeg postupanja inspeksijskih organa i kaznenih odredbi. Konkretno, propisani su prekršaji i novčane kazne za prekršaje. Za razliku od važećeg Zakona, novčane kazne propisane su u skladu sa određenjima iz čl. 24 stav 1, 2 i 3 Zakona o prekršajima. U važećem Zakonu, u dijelu kaznenih odredbi, propisan je znatan broj prekršaja za slučajeve obavljanja turističke i ugostiteljske djelatnosti bez odobrenja ili protivno odobrenju. Nije razumljivo zašto je takvo opredeljenje prihvaćeno u važećem Zakonu, budući da je bilo protivno odredbama Glave XXIII Krivičnog zakonika (Krivična djela protiv platnog prometa i privrednog poslovanja), odnosno člana 266 („Ko se bez registracije ili odobrenja ili protivno uslovima pod kojima je ono dato bavi privrednom ili drugom djelatnošću ...”).

3. **Zaštita potrošača/turista** - Shodno aktivnostima u okviru pregovora o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji, a koje se odnose na usaglašavanje sa EU pravnom tekovinom, Predlog zakona usaglašen je sa Direktivama (EU) 2015/2302 Evropskog parlamenta i Savjeta od 25.11.2015. godine o putovanjima u paket-aranžmanima i povezanim putnim aranžmanima, izmijenjenom Uredbom (EZ) br. 2006/2004 i Direktivom 2011/83/EU. Ta usaglašavanja posebno se odnose na zaštitu korisnika usluga, i imaju za cilj obezbjeđivanje veće transparentnosti i pravne sigurnosti za putnike, kao korisnike usluga turističkih agencija, kroz jasno precizirane obaveze pružaoca turističko-ugostiteljskih usluga. Naime, Predlogom zakona obezbjeđuje se zaštita korisnika usluga kroz detaljno razrađena prava putnika o informisanju iz ugovora o putovanju u paket-aranžmanu i povezanom putnom aranžmanu, zatim kroz obaveze turističke agencije u smislu pružanja informacija prije početka putovanja, kao i kroz zaključivanje ugovora o turističkom paket-aranžmanu. Direktiva (EU) 2015/2302 je potrošačkog karaktera, što znači da je zaštita potrošača u prvom planu, i maksimalističkog je karaktera, što znači da se prenosi u izvornom obliku, odnosno da odredbe Predloga zakona ne mogu da odstupaju od odredaba Direktive, uključujući strože ili manje stroge odredbe kojima se osigurava različit nivo zaštite potrošača.

4. **Podjela nadležnosti** - Pravni okvir za dalji razvoj oblasti turizma i ugostiteljstva biće dodatno unaprijeđen ovim Predlogom zakona i u smislu jasne podjele nadležnosti između organa koji izdaju odobrenja za obavljanje turističke i ugostiteljske djelatnosti. Naime, ovim Predlogom zakona predlaže se tzv. decentralizacija, odnosno prenošenje određenih nadležnosti na organe lokalnih samouprava. Razlozi kojima se Ministarstvo rukovodilo prilikom predlaganja ovog rješenja jesu racionalizacija i ekonomičnost, ali i efikasnost u cilju lakšeg i bržeg ostvarivanja prava subjekata koji apliciraju za odobrenja za rad za objekte prethodno navedenih vrsta. Takođe, ovim Predlogom zakona predviđena je i podjela nadležnosti inspekcija na državnom i lokalnom nivou, koji pristup nameću načela i cjelishodnosti.

5. **Normativno prepoznavanje novih vidova turističke ponude i poboljšanje postojećih** – Cilj ovog Predloga zakona je, između ostalog, precizno definisanje ko i pod kojim uslovima može pružati usluge u turizmu i ugostiteljstvu, kao i preciziranje odgovarajućeg sadržaja tih usluga. To je slučaj i sa pojedinim vidovima turističke ponude koji uopšte ili nisu na odgovarajući način bili normativno prepoznati važećim

Zakonom. Implementiranjem odredaba u ovaj Predlog zakona kojima se normativno prepoznaje ili dodatno uređuje niz novih vidova turizma, odnosno aktivnosti (zdravstveni turizam, sportsko-rekreativne i avanturističke aktivnosti i dr.), ima za cilj unaprjeđenje zakonodavnog okvira u svrhu poboljšanja postojećih potencijala turističke ponude Crne Gore i kvaliteta turističkih usluga.

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 prioritetnih 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 adekvatno zaštićeni. Takvu zaštitu u prvom redu dužan je obezbijediti pružalac usluge, zatim nadležni inspektor, i na kraju i sudovi. Zaštita korisnika usluga u turističkoj i ugostiteljskoj djelatnosti nesporno ima javni interes i bitan je segment razvoja funkcionalnog tržišnog privređivanja u ovim djelatnostima. Na taj se uspostavlja pravna sigurnost za sve korisnike takve usluge, odnosno dodatno se osigurava zaštita njihovih prava. Zakonski okvir zaštite turizma i ugostiteljstva kao oblasti privređivanja sa dinamičnim i brzim promjenama na turističko/ugostiteljskom tržištu (uslovi obavljanja djelatnosti, kvalitet obavljanja djelatnosti, količina, cijena, rokovi i drugi uslovi), je neophodno konstantno dograđivati, u cilju postizanja visokog i primjerenog nivoa zaštite korisnika usluga, uz adekvatno usklađivanje sa pravnom tekovinom Evropske unije. U tu svrhu je i sačinjen ovaj Predlog zakona, koji pored zaštite potrošača/turista, dakle, ima za cilj i lakše i brže ostvarivanje prava pružaoca turističkih i ugostiteljskih usluga, odnosno eliminisanje biznis barijera, te usaglašavanje sa pravnom tekovinom Evropske unije, kao i suzbijanje „sive ekonomije“.

Shodno gore navedenom, a s obzirom da se radi o strateškoj grani crnogorske privrede, navedene ciljeve je moguće na adekvatan način ispuniti isključivo donošenjem novog zakona.

4. Analiza uticaja

- Na koga će i kako će najvjerojatnije 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.

Prilikom izrade Predloga Zakona o turizmu i ugostiteljstvu razmatrane su posljedice njegovog uticaja na relevantne subjekte, te je utvrđeno da će njegova implementacija imati uticaj kako na javnu upravu, tako i na građane, turističku privredu i državni budžet, odnosno crnogorsku ekonomiju u cjelosti. Predlog zakona će omogućiti pojednostavljenje procedure upravnog postupka, te samim tim i lakše i brže

ostvarivanje prava pružalaca turističkih i ugostiteljskih usluga, naročito prilikom dobijanja odobrenja za rad ugostiteljskih objekata. Naime, opterećenje za stranke koje je važeći Zakon nametao kada je u pitanju dostavljanje dokaza neophodnih za izdavanje pomenutih odobrenja biće elimisano na način što je odredbom Predloga zakona predviđena obaveza dostavljanja svega tri dokaza za izdavanje navedenih odobrenja, i to dokaza da je privredno društvo registrovano u CRPS, dokaza o pravu svojine i dokaza o angažovanju lica odgovornog za poslovanje objekta, pri čemu dokaz o upisu u CRPS nadležni organ pribavlja po službenoj dužnosti. Pritom, uz zahtjev za izdavanje odobrenja za obavljanje turističke i/ili ugostiteljske djelatnosti se prilaže i dokaz o uplati administrativne takse u iznosu od svega 2€, u skladu sa Zakonom o administrativnim taksama, na koji način su troškovi za podnosiocje zahtjeva (fizička lica, privredna društva i sl.) svedeni na zakonski minimum. Na ovaj način će umnogome biti eliminisane tzv. biznis barijere i suvišna administriranja, čime se Ministarstvo i rukovodilo prilikom sačinjavanja ovog Predloga zakona.

Kada je u pitanju veći iznos jemstva za turističke agencije u odnosu na važeće zakonsko rješenje, intencija je bila isključivo normativna aktivnost u cilju određenog povećanja nivoa odgovornosti turističkih agencija - organizatora putovanja, naročito usljed velikog broja podnijetih tužbi zbog nezakonitog postupanja pojedinih u prethodnom periodu. Takođe, tokom trajanja Javne rasprave povodom Nacrta zakona (06.12-26.12.2021. god.) nije bilo značajnijih primjedbi na ovo rješenje, te stoga ovakvo rješenje ne predstavlja tzv. biznis barijeru, naročito usljed značajno olakšanog poslovanja eliminisanjem suvišnog administriranja odredbama Predloga zakona. Član 22 stav 1 Predloga zakona glasi: "Turistička agencija - organizator putovanja dužna je da za prvu godinu poslovanja obezbijedi jemstvo ili drugo sredstvo obezbjeđenja korisnika usluga u iznosu od najmanje 20.000,00 eura". Takođe, u ovom dijelu, akcenat je na članovima 19, 21, 22, 23 i 24, pri čemu je stav 5 člana 23 (za turističke agencije - posrednike) obaveza usaglašavanja sa Direktivom EU 2015/2302 (obavezno jemstvo za slučaj insolventnosti).

Takođe, ovim Predlogom zakona predviđena je i tzv. decentralizacija, u smislu jasne podjele nadležnosti između organa koji izdaju odobrenja za obavljanje turističke i ugostiteljske djelatnosti. Pod tim se podrazumijeva da u nadležnost lokalnih samouprava prelazi izdavanje rješenja o odobrenju za obavljanje djelatnosti vrste seosko domaćinstvo, etno selo, hostel i nacionalni restoran. Razlozi kojima se Ministarstvo rukovodilo prilikom predlaganja ovog rješenja jesu racionalizacija i ekonomičnost, ali i efikasnost u cilju lakšeg i bržeg ostvarivanja prava subjekata koji apliciraju za odobrenja za rad za objekte prethodno navedenih vrsta objekata, s obzirom da je dosadašnja praksa ukazala na neekonomičnost i neefikasnost postupka izdavanja rješenja za rad pomenutim vrstama objekata od strane resornog ministarstva, naročito u toku ljetnje, odnosno turističke sezone. Shodno tome, predviđena je i podjela nadležnosti inspekcija na državnom i lokalnom nivou, uz poštovanje principa da je turistička inspekcija nadležna za nadzor nad uslugama i objektima za koje rješenja o obavljanju djelatnosti donosi Ministarstvo, a ovlašćeni inspektori u organima lokalne uprave nadležni za usluge i objekte za koje rješenja o obavljanju djelatnosti i rješenja o upisu u Centralni turistički registar donose organi lokalnih samouprava. Na taj način će doći do značajne uštede vremena i resursa, a kao primjer navodimo situaciju najevidentniju tokom ljetnje, odnosno zimske turističke sezone, koja proističe iz angažovanosti ovlašćenog službenog lica resornog ministarstva u postupku utvrđivanja minimalno-tehničkih uslova za izdavanje odobrenja za obavljanje djelatnosti vrste seosko domaćinstvo, u najudaljenijim planinskim krajevima Crne Gore. Naime, osim činjenice da se, radi dolaska iz Podgorice u mjesto

podnosioca zahtjeva i povratka službenika u Podgoricu troši dragocjeno vrijeme i resursi, to su najevidentniji gubici u dijelu čekanja na obradu zahtjeva za izdavanje odobrenja za obavljanje djelatnosti npr. hotel i slični objekti, koji nerijetko zapošljavaju na stotine radnika, ostvaruju značajne prihode za koje plaćaju poreze koji se, u krajnjem, slivaju u državni budžet. Kako ti objekti ne mogu početi obavljati djelatnost bez odgovarajućeg odobrenja za rad, to svaki dan čekanja na obradu zahtjeva predstavlja realan gubitak kako za sam objekat, tako i za zaposlene i njihove porodice, ali i za državni budžet. Pored navedenog, problem dodatno usložnjava često nepoznavanje terena od strane službenika/ca Ministarstva, s obzirom da se za primjer uzeta seoska domaćinstva najčešće nalaze u teško dostupnim planinskim krajevima, što uzrokuje gubitak vremena. Gubitak resursa, pored dodatnih dnevnica za službena putovanja uzrokuje i amortizacija službenih vozila resornog ministarstva usljed njihovog korišćenja u takvim predjelima, što je često dovodilo do njihovih kvarova i, u krajnjem, za određeni period neupotrebljivosti u daljem obavljanju svakodnevnih zadataka Ministarstva. Dakle, predložena decentralizacija će dovesti do racionalizacije postupka i uštede resursa, ali i do veće produktivnosti ovlašćenih službenih lica resornog ministarstva, u smislu kraćeg vremena za obradu zahtjeva za izdavanje odobrenja za rad objektima koji, prema određenim projekcijama, ostvaruju od 40 do 60% ukupnih prihoda od turizma u Crnoj Gori. Na taj način će se dodatno uticati na formiranje pogodnog poslovnog okruženja za investitore koji ažurnost državnih organa pri izdavanju odobrenja za rad nesporno percipiraju kao ključni faktor za investiranje, koje, u krajnjem, za rezultat ima otvaranje novih radnih mjesta i uvećanje budžetskih prihoda, kako na državnom, tako i na lokalnom nivou. Konačno, ovakvo rješenje će umnogome doprinijeti i boljoj kontroli rada kako državnih organa i nadležnih organa lokalnih samouprava, tako i inspekcija na državnom i lokalnom nivou od strane građana i turističke privrede, kao i lakšoj dostupnosti istih za interesovanja i zahtjeve stranaka. Princip transparentnosti rada nadležnih organa doprinosi i većem stepenu pravne sigurnosti, što će, svakako, dodatno uticati na formiranje pogodnog poslovnog ambijenta za investitore, ali i za građane i sve relevantne subjekte turističke privrede. Kreiranje povoljnog poslovnog ambijenta za investitore i eliminisanje tzv. biznis barijera nesumnjivo će dovesti do pojave novih privrednih subjekata na tržištu, a samim tim i veće tržišne konkurencije.

Što se tiče obaveze rent-a-car agencija da posjeduju odgovarajući poslovni prostor (član 72), u smislu člana 11 Predloga zakona, u pitanju je rješenje koje postoji i u važećem Zakonu i koje nije prepoznato kao tzv. biznis barijera, što se naročito može ustvrditi i zbog izostanka primjedbi na isto tokom trajanja Javne rasprave povodom Nacrta ovog zakona. Uspostavljanjem pomenute obaveze predviđena je adekvatna normativna odgovornost subjekata koji posluju u ovoj oblasti, a koja je predviđena i za turističke agencije (osim agencija koje posluju putem interneta), pri čemu se akcenat stavlja na kvalitet pružanja usluge, zaštitu potrošača/turista i izmirivanje obaveza koje ovi subjekti kroz poslovanje stiču prema državi.

U vezi sa članom 83 kojim su propisani uslovi za izdavanje odobrenja za obavljanje ugostiteljske djelatnosti, obaveza dostavljanja ugovora o radu za poslovođu objekta odnosi se isključivo na privredna društva, druga pravna lica i preduzetnike. U slučaju kada je podnosilac zahtjeva za izdavanje odobrenja fizičko lice, Predlog zakona ne unosi novine u odnosu na važeći Zakon, odnosno, fizičko lice koje je podnosilac zahtjeva se smatra licem ovlašćenim za poslovanje ugostiteljskog objekta. Npr., članom 102 stav 1 i 2 propisano je da „Ugostiteljske usluge u seoskom domaćinstvu obuhvataju usluge u ruralnim područjima, koje se pružaju u objektima ili prostoru poljoprivrednog gazdinstva“, odnosno, „Ugostiteljske usluge u seoskom domaćinstvu

može pružati privredno društvo, drugo pravno lice ili preduzetnik, kao i fizičko lice, koji su registrovani kao nosioci poljoprivrednog gazdinstva“. Dakle, lice registrovano kao nosilac poljoprivrednog gazdinstva i podnosilac zahtjeva za izdavanje predmetnog odobrenja, odnosno lice na koje glasi izdato rješenje o odobrenju za obavljanje djelatnosti jeste lice ovlašćeno i odgovorno za poslovanje ugostiteljskog objekta. Na ovo rješenje nije bilo primjedbi od strane turističke privrede i građana tokom trajanja Javne rasprave povodom Nacrta zakona (06.12-26.12.2021. god.). S druge strane, rješenje u važećem Zakonu u praksi je dovodilo ili do nemogućnosti vršenja inspeksijskog nadzora, ili do obaranja rješenja inspeksijskih službi pred sudom iz razloga što su zapisnike u najvećem broju slučajeva potpisivala neovlašćena lica, što je stvaralo ogromne troškove kako zbog nenaplaćivanja evidentiranih prekršaja, tako i zbog naknadnog plaćanja sudskih troškova od strane države. Ovo rješenje ne stvara biznis barijeru, tj. kao takvo nije prepoznato od strane turističke privrede, ali ni od Sekretarijata za zakonodavstvo koji je 23.02.2022. godine dao pozitivno mišljenje na Predlog zakona.

Nadalje, predviđena digitalizacija procesa rada dovešće do olakšane komunikacije građana i turističke privrede i resornog ministarstva, odnosno unapređenje ambijenta u kom će isto ministarstvo, kao dio javne uprave, biti kvalitetan servis građana i turističke privrede. Digitalizacijom procesa rada omogućiće se i podstaći brže, efikasnije i ekonomičnije upravno postupanje, te obezbijediti građanima i turističkoj privredi lakši i sigurniji pristup uslugama, što će imati za rezultat brže ostvarivanje prava pružalaca turističkih i ugostiteljskih usluga. Digitalizacija procesa rada dovešće do sigurne i jednostavne interakcije između građana i turističke privrede i nadležnih organa i značajno će doprinijeti smanjenju obostranih troškova, povećanja budžetskih i prihoda turističke privrede usljed brže pružene usluge, naročito prilikom dobijanja odobrenja za rad, i u krajnjem, povećanja povjerenja u postupanje nadležnih organa.

U važećem Zakonu sadržan je neuobičajeno veliki broj prekršaja (ukupno 95), a da nije vođeno računa o težini prekršaja. Sagledano i analizirano stanje procesuiranih prekršajnih radnji putem izdatih prekršajnih naloga ili podnošenjem zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka nadležnom sudu za prekršaje, od donošenja važećeg Zakona, upućuje na zaključak da za pretežan broj propisanih prekršaja nije postojalo opravdanje, te samim tim ni preduzimano gonjenje, odnosno naplata prekršaja, što je rezultiralo manjim prilivom sredstava u državni budžet. U Predlogu zakona, propisan je manji broj prekršaja, koji su u potpunosti usaglašeni sa mjerodavnim propisom (Zakonom o prekršajima), te je otklonjen nesklad važećeg Zakona sa Krivičnim zakonikom, u smislu što je Predlog zakona usaglašen sa članom 266 Krivičnog zakonika, koji precizira da je poslovanje bez odobrenja ili protivno odobrenju krivično djelo. Činjenicom da je odredbama ovog Predloga zakona propisano da se privredna djelatnost u turizmu i ugostiteljstvu može obavljati samo na osnovu prethodno izdatog odobrenja i u skladu sa istim, znači da svako suprotno postupanje ima obilježje krivičnog djela, a ne prekršaja. Dakle, za djela koja su Krivičnim zakonikom Crne Gore propisana kao krivična djela, nadležni inspeksijski organ neće moći izreći prekršajnu prijavu, već će biti normativno obavezan da podnese krivičnu prijavu, što će dovesti do značajnog suzbijanja „rada na crno“ u pružanju usluga u oblasti turizma i ugostiteljstva, posebno ako postupanje ovlašćenih inspektora bude usmjereno u otkrivanju takvih slučajeva. Uz adekvatno postupanje ovlašćenih inspektora u smjeru suzbijanju poslovanja u „sivoj zoni“ pružanja usluga u oblasti turizma i ugostiteljstva, može se očekivati da će turistički promet projektovan Srednjoročnim programom ekonomskih reformi (cca 1,1 milijarda eura) biti ostvaren, naročito ako crnogorski turizam ne bude u velikoj mjeri pogođen ratnim stanjem u Ukrajini, kao i posljedicama koje ono proizvodi

za svjetsku ekonomiju.

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. 20/19 i 42/19) i njegovim stupanjem na snagu od 01.05.2019. godine, kao i činjenice da nisu dostavljane značajne 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 (okvirno) 150-300 €, ne predstavljaju značajnije opterećenje u poslovanju, odnosno isti predstavljaju zanemarljiv trošak u odnosu na ostvarene prihode. Istovremeno, na ovaj način se rješava jedan od dugogodišnjih problema koji se odnosi na problem buke iz ugostiteljskih objekata, i što direktno utiče na kreiranje ugodnog boravka turista. Posebno ističemo novinu u odnosu na važeći Zakon koja se odnosi na ograničavanje nivoa buke iz ugostiteljskih objekata u akustičnim zonama, odnosno gradskim cjelinama u kojima je nivo granične vrijednosti buke propisan na nivo kojim se ta zona karakteriše kao „tiha zona“. Novina se takođe odnosi na propisivanje obaveze da pravno lice akreditovano za mjerenje buke, izvještaj o ispunjenosti uslova za limitatore, dostavlja ugostitelju i nadležnoj inspekciji na koji način se stvaraju preduslovi za efikasniju i kvalitetniju kontrolu buke. Sljedeća novina se odnosi na davanje ovlašćenja komunalnoj policiji da vrši mjerenje nivoa buke, ali ne i njegovu kontrolu kako je bilo propisano važećim Zakonom.

Dakle, izuzimajući minimalan iznos administrativne takse koja se plaća prilikom podnošenja zahtjeva za izdavanje odobrenja za obavljanje turističke i/ili ugostiteljske djelatnosti, troškova ugradnje limitatora jačine zvuka (za one koji to već nisu uradili) i potrebu odgovarajućeg rješavanja problema kadrovske deficita Direktorata za normativne poslove i upravni postupak u turizmu i inspekcijских službi, kao i edukacije inspektora, primjena ovog propisa neće izazvati značajne troškove za državu, građane i privredu, u odnosu na korist koju će primjena zakona stabilne i kontinuirane prihode.

Pozitivan uticaj:

- Pojednostavljenje procedure upravnog postupka, odnosno izdavanja rješenja o odobrenju za obavljanje djelatnosti i rješenja o dodjeli kategorije, u cilju lakšeg ostvarivanja prava pružalaca usluga u turističkoj i ugostiteljskoj djelatnosti;
- Digitalizacija procesa rada;
- Eliminisanje nelegalnog poslovanja, odnosno poslovanja suprotno propisima;
- Kvalitetnije uređenje procesa pružanja usluga u turističkoj i ugostiteljskoj djelatnosti;
- Podizanje nivoa zaštite turista kroz usaglašavanje sa pravnom tekovinom Evropske unije i
- Preciziranje nadležnosti relevantnih institucija, odnosno jasna podjela nadležnosti inspekcijских organa na državnom i lokalnom nivou po pitanju nadzora nad sprovođenjem zakona.

Negativan uticaj:

- Negativan uticaj na pojavu poslovanja u "sivoj zoni" turističke privrede;
- Negativan uticaj na razvoj sekundarnog stanovanja i rezidencijalnih objekata;

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 obezbijeđena 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 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.

Predlogom ovog zakona predviđeno je opredjeljenje države Crne Gore u pogledu kreiranja visokokvalitetnog turističkog proizvoda, što podrazumijeva konstantno unapređenje kvaliteta usluge i oblikovanja turističko-ugostiteljske ponude, ali i ukupne prateće infrastrukture u svrhu pozicioniranja Crne Gore kao konkurentne turističke destinacije. Efekat investicija u sektor turizma i ugostiteljstva odraziće se i na ukupnu ekonomiju, iz razloga što su turizam i ugostiteljstvo posredno povezani i sa ostalim privrednim granama (poljoprivreda, saobraćaj, trgovina, energetika, bankarstvo..), što u krajnjem za rezultat ima smanjenje stope nezaposlenosti i povećanje društvenog proizvoda, odnosno uvećanje budžetskih prihoda, kako na državnom, tako i na lokalnom nivou.

Srednjoročnim programom ekonomskih reformi predviđa se da će turistički promet u 2022. godini biti približan turističkom prometu iz 2019 godine i da su predviđanja da će biti ostvareno cca 14,5 miliona noćenja i cca 1,1 milijarda eura prihoda od turizma. Sprovođenje planiranih aktivnosti čiji pravni okvir predstavlja ovaj zakon, naročito u smislu implementacije EU pravne tekovine i zaštite korisnika/ turista, rezultiraće povećanom potrošnjom turista u Crnoj Gori, naročito inostranih, i dovešće do bolje preraspodjele prihoda u sektoru turizma, kao i do unapređenja cjelokupne turističke ponude.

Takođe, za realizaciju normativnih rješenja sadržanih u ovom zakonu biće potrebna određena novčana sredstva iz budžeta, u cilju jačanja kapaciteta Direktorata za normativne poslove i upravni postupak u turizmu, u cilju donošenja podzakonskih akata za sprovođenje novog zakona i usaglašavanje postojećih, kao i inspekcijskih službi koje su nadležne za nadzor nad sprovođenjem istog. Naime, usaglašavanje kaznenih odredbi ovog zakona sa mjerodavnim propisima (Krivičnim zakonikom, Zakonom o prekršajima i Zakonom o inspekcijskom nadzoru), naročito u smislu inkorporiranja krivičnog djela za poslovanje bez odobrenja i suprotno odobrenja, neophodno je adekvatno ispratiti i angažovanjem dodatnog broja turističkih inspektora, koji će kontrolisati primjenu ovog zakona, odnosno izricati odgovarajuće kazne za poslovanje suprotno zakonu.

Tako predviđena finansijska sredstva potrebno je utvrđivati na godišnjem nivou,

na osnovu odgovarajućih analiza i predloga resornog ministarstva. Na taj način obezbijediće se uslovi za unaprjeđenje postojećih i razvijanje novih turističkih proizvoda, promociju Crne Gore kao turističke destinacije, ujednačen regionalni razvoj, smanjenje nezaposlenosti, dalji razvoj malog i srednjeg preduzetništva i, u krajnjem, podizanje nivoa životnog standarda.

U poglavlju X 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.

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 nadležnog za resor turizma.

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

- diverzifikaciju turističke ponude (unaprjeđenje 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);
- podizanje nivoa životnog standarda (smanjenje siromaštva);
- jačanje konkurentnosti turističkog proizvoda (primjena inovacija i istraživanja u poslovanju, uz tehnološki razvijene i digitalizovane modele poslovanja).

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 Predloga 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;
- Dana 23.02.2021. godine pristiglo mišljenje od Evropske komisije u pogledu aktivnosti na implementaciji EU Direktive 2015/2023 o putovanjima u paket-aranžmanima i povezanim putnim aranžmanima;
- U periodu od 23.12.2019. godine do 16.02.2020. godine sprovedena je

- javna rasprava povodom Nacrta zakona o turizmu i ugostiteljstvu u svrhu transparentnosti procesa, odnosno upoznavanja što većeg broja zainteresovanih strana sa Nacrtom, kao i radi održavanja dobrog partnerskog odnosa između javnog, privatnog i civilnog sektora;
- Dana 20.09.2021. godine potpisan je ugovor sa eksternim konsultantom, u cilju pružanja konsultantskih usluga u vezi sa izradom inoviranog Nacrta zakona, osim u dijelu u cjelosti transponovane EU Direktive 2015/2023 o putovanjima u paket-aranžmanima i povezanim putnim aranžmanima;
 - Dana 28.09.2021. godine formirana je Radna grupa koja za zadatak ima razmatranje i inoviranje teksta postojećeg Zakona, kao i prve verzije Nacrta, a koju čine predstavnici Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, Ministarstva pravde, Ministarstva javne uprave, digitalnog društva i medija, Ministrastvo kapitalnih investicija, Uprave za inspeksijske poslove, Uprave prihoda i carina, Privredne komore Crne Gore, Unije poslodavaca Crne Gore i predstavnici civilnog sektora. Radi efikasnijeg rada Radne grupe pripremljen je radni dokument Nacrta, koji je usklađen i sa Zakonom o obligacionim odnosima, s obzirom da se pojedine odredbe EU Direktive 2015/2302 odnose i na materiju koja se uređuje tim zakonom. Dana 15. oktobra 2021. godine održan je prvi sastanak Radne grupe, na kom su članovi/ice grupe iznijeli komentare i sugestije na radni tekst Nacrta;
 - Dana 12.11.2021. godine održan je okrugli sto na kom su delegirane aktuelne teme povodom izrade Nacrta zakona, i na kom su svoje sugestije i komentare iznijeli renomirani stručnjaci iz državnih institucija, strukovnih udruženja i predstavnici turističke privrede;
 - Od 06.12.2021. god. do 26.12.2021. god. održana je ponovna Javna rasprava povodom Nacrta zakona o turizmu i ugostiteljstvu (<https://www.gov.me/dokumenta/0d11e695-01e9-4bbb-9312-92cd76b0a4e1>)
 - Tokom javne rasprave organizovana su tri okrugla stola na kom su učestvovali kako turistički poslenici, tako i predstavnici državnih organa, organa lokalnih samouprava, predstavnici/ce turističkih organizacija, civilnog sektora i dr., i to:
 - 15.12.2021. god. u Budvi;
 - 16.12.2021. god. u Podgorici i
 - 17.12.2021. god. u Bijelom Polju.
 - Čitavim tokom trajanja procesa izrade Predloga zakona, članovi stručnog tima Ministarstva koji rade na izradi Predloga, zapimali su predloge, komentare i sugestije na tekst važećeg Zakona o turizmu i ugostiteljstvu, i iste razmatrali radi njihovog eventualnog inkorporiranja u Predlog zakona i
 - Na kraju, članovi stručnog tima Ministarstva koji rade na ovom Predlogu konstantno su dostupni za zasebne sastanke sa subjektima koji za to iskažu interesovanje, odnosno iznesu konstruktivne predloge u cilju poboljšanja postojećeg zakonskog teksta.

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, dok inspekcijski nadzor nad primjenom ovog zakona vrši Uprava za inspekcijske poslove preko turističkih inspektora i nadležni ovlašćeni inspektori organa lokalne uprave.

Potencijalne prepreke za implementaciju propisa su:

- Kadrovski deficit Direktorata za normativne poslove i upravni postupak u turizmu, koji je zadužen za donošenje podzakonskih akata za sprovođenje zakona i usaglašavanje postojećih podzakonskih akata sa novim zakonom;
- Otpor pružaoca usluga u turizmu i ugostiteljstvu koji posluju u „sivoj zoni“;
- Kadrovski deficit inspekcijskih službi nadležnih za sprovođenje nadzora nad primjenom zakona;
- Nedovoljna obučenost postojećeg kadra inspekcijskih službi, naročito na lokalnom nivou.

Mjere koje će biti preduzete tokom primjene propisa u u svrhu ispunjenja ciljeva predviđenih zakonskim odredbama:

- Jačanje kadrovskih kapaciteta Direktorata za normativne poslove i upravni postupak u turizmu;
- Jačanje kadrovskih kapaciteta i potencijala nadležnih inspekcijskih službi;
- Pojačan inspekcijski nadzor nad sprovođenjem zakona;
- Angažman u pogledu upoznavanja relevantnih institucija i organa sa propisanim obavezama i benefitima koje donose zakonska rješenja;
- Kontinuirana međuresorska saradnja i interakcija sa nadležnim organima lokalne samouprave u cilju pravilne primjene zakonskih odredbi;
- Realizacija pokrenutog postupka javne nabavke za izradu platforme Centralnog turističkog registra;
- Obuka službenika/ca lokalnih samouprava koji su nadležni za vršenje unosa podataka u Centralni turistički registar.

Mjerenje ispunjavanja ciljeva vršiće se preko indikatora definisanih Strategijom razvoja turizma, ali i kroz zvanične statističke podatke o broju turista, noćenja i ostvarenom turističkom prometu.

Podgorica, 30.03.2022. godine



Ministar ekonomskog razvoja

Mr Jakov Milatović

Jakov Milatović