### V. ANALIZA EFEKATA ZAKONA

**1.Određivanje problema koje zakon treba da reši**

Važećim Zakonom o turizmu („Službeni glasnik RSˮ, br. 36/09, 88/10, 99/11 - dr. zakon, 93/12 i 84/15), regulisana je oblast turizma i ugostiteljstva, međutim imajući u vidu, kako regulativu Evropske unije, regulativu razvijenih turističkih zemalja u okruženju, tako i stepen dostignutog razvoja turizma i ugostiteljstva, odnosno, turističke i ugostiteljske privrede u Republici Srbiji, stvorili su se uslovi, da se ova oblast sistemski reguliše sa dva zakona – zakonom kojim se uređuje oblast turizma i zakonom kojim se uređuje oblast ugostiteljstva.

Predlog zakona o ugostiteljstvu nastao je kao rezultat analize stanja na turističkom i ugostiteljskom tržištu i sagledavanja problema sa kojim se suočavaju akteri ugostiteljske privrede, kao i drugi subjekti koji obavljaju privrednu delatnost, koja je neposredno povezana sa ugostiteljstvom.

Sprovedene analize ukazale su da je najveći problem koji Predlog zakona treba da reši suzbijanje sive ekonomije u oblasti ugostiteljstva.

Na dan 1. juna 2018. godine u Republici Srbiji je bilo ukupno 357 hotela, od čega su 242 standardni hoteli, 115 su garni hoteli, a 5 su apart hoteli. Oni raspolažu sa 18.053 smeštajne jedinice sa 29.160 ležaja. Ukupan broj smeštajnih jedinica u svim kategorisanim objektima za smeštaj je 18.572 sa 30.262 ležaja. Naredna tabela prikazuje ukupan broj kategorisanih objekata prema vrsti i kategoriji na području Republike Srbije u junu 2018. godine.



Treba naglasiti da ne postoje precizni podaci o broju fizičkih lica pružaocima ugostiteljskih usluga smeštaja, odnosno, podaci o broju, strukturi i kapacitetima objekata domaće radinosti i seoskih turističkih domaćinstava (ove objekte kategorišu kao poveren posao jedinice lokalne samouprave). Takođe, ne postoje podaci o broju, strukturi niti kapacitetima ugostiteljskih objekata koji nemaju obavezu kategorizacije (hosteli, vile, konačišta, prenoćišta i dr).

U izveštaju Nacionalne alijanse za lokalni ekonomski razvoj iz februara 2018. godine navodi se da je, u 2017. godini posmatrano prema delatnosti, najveći procenat privrednih subjekata koji se bavi aktivnostima sive ekonomije u poljoprivredi (20,8%) i ugostiteljstvu (19,6%). Ove dve delatnosti su dominirale, kada je reč o sivoj ekonomiji i u 2012. godini. Nadalje, navodi se da u ugostiteljstvu, 15,1% privrednih subjekata ima neformalno zaposlene, a 15,7% PDV obveznika obavlja promet „na crnoˮ. Posle poljoprivrede, najveći procenat privrednih subjekata koji angažuje zaposlene bez ugovora je u ugostiteljstvu. Takođe, dana 22. maja 2018. i 27. juna 2018. godine održani su sastanci sa istraživačima u okviru PERFORM projekta „Istraživanje uzroka neregistrovanja i neprijavljivanja turista i uslova poslovanja pružaoca usluga u ugostiteljskim objektima za smeštajˮ, predlagača Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija, a čiji preliminarni rezultati ukazuju na visok stepen sive ekonomije u kategoriji komplementarnih smeštajnih kapaciteta koji dominiraju u strukturi smeštajnih kapaciteta Republike Srbije u destinacijama u kojima su sprovedena istraživanja i koja predstavljaju najvažnije turističke destinacije u Republici Srbiji prema vrsti turističkih proizvoda: Beograd, Zlatibor i Vrnjačka banja. Preliminarna istraživanja pokazuju da oko 30% fizičkih lica pružaoca usluga smeštaja u Beogradu rade u svoj zoni, da 80% ispitanika smatra da je njima u interesu da se njihovo poslovanje legalizuje, da na Zlatiboru 50% gostiju kod „uličnih mahača” su turisti koji im prilaze na ulici, te da kazne za nelegalno poslovanje plaćaju uredno, ali se ponovo vraćaju na ulicu, jer im top sezona obezbeđuje zaradu za celu godinu. Oko 40% ispitanika ne obnavlja kategorizaciju ili ne kategorišu sve kapacitete kojima raspolažu. U Vrnjačkoj banji više od 40% ispitanika navodi da prijavu stranaca vrše isključivo na njihov zahtev ili ako procene da turisti dolaze iz rizičnih zemalja, te da su kod fizičkih lica pružaoca ugostiteljskih usluga smeštaja koji legalno posluju cene više za 30-40% u odnosu na one koji posluju u sivoj zoni što potvrđuje nelojalnu konkurenciju subjektima koji posluju u skladu sa zakonom.

Sledeći problem koji se uočava, a koji utiče na stepen sive ekonomije posebno u delu domaće radinosti i seoskih turističkih domaćinstava je dosadašnja propisana obaveza rada preko posrednika: lokalne turističke organizacije, turističke agencije ili drugog pravnog lica.

Nadalje, prema podacima istraživanjima u okviru PERFORM projekta „Istraživanje uzroka neregistrovanja i neprijavljivanja turista i uslova poslovanja pružaoca usluga u ugostiteljskim objektima za smeštajˮ, kao veliki problem je definisan način prijavljivanja turista, posebno stranih (navodi se da je prijava stranaca u Beogradu moguća samo do 11 časova pre podne u Upravi za strance, MUP, Savska 35, Beograd). Ispitanici traže elektronsku prijavu gostiju i elektronsko plaćanje boravišne takse.

**2. Ciljevi koji se donošenjem zakona postižu**

Osnovni cilj donošenja ovog zakona je potpuno usklađivanje sa zakonodavstvom Evropske unije, Direktivom o uslugama (Directive on Services 2006/123/EC), na koji način je u potpunosti došlo do transponovanja (uvođenja) ove Direktive u pravni sistem Republike Srbije. Ujedno je izvršeno i usaglašavanje sa odredbama drugih propisa, pre svega Zakona o zaštiti potrošača, sa preciznijim definisanjem odredaba kojima se obezbeđuje veća zaštite korisnika usluga.

Kao prioritetan cilj definisana je potreba za smanjenjem sive ekonomije u svim delatnostima koje zakon uređuje, na kratak i na srednji rok, iz kog razloga su preciznije uređene one odredbe u delu registracije privredne delatnosti pojedinih subjekata. U cilju efikasnijeg ostvarivanja ovog primarnog zadatka i zaštite javnog interesa, data su šira ovlašćenja, ali i odgovornost i obaveze jedinici lokalne samouprave posebno u delu vođenja evidencije svih onih subjekata koji pružaju usluge smeštaja na njihovoj teritoriji.

Imajući u vidu prioritete digitalizacije privrede Republike Srbije, ali i dalji razvoj elektronske uprave, ovim zakonom se uvodi centralni informacioni sistem u oblasti ugostiteljstva i turizma (E- turista) kao jedinstven i centralizovan elektronski informacioni sistem, koji sadrži sve relevantne podatke o pružaocima usluge smeštaja i objektima za smeštaj, preko koga se vrši njihova evidencija i unose drugi podaci proistekli iz obavljanja ugostiteljske, nautičke i lovnoturističke, odnosno turističke delatnosti. Cilj uspostavljanja elektronskog sistema prijave i odjave turista je osim, objedinjavanja svih podataka o pružaocima usluga smeštaja, i skraćivanje i smanjivanje broja i troškova administrativnih procedura, unapređenje saradnje i razmene podataka nadležnih državnih institucija, unapređenje efikasnosti sistema naplate i kontrole plaćanja boravišne takse i poreza te posledično povećanje prihoda budžeta lokalnih samouprava i budžeta Republike Srbije, smanjenje sive ekonomije i bespravnog rada (posebno fizičkih lica pružaoca usluga smeštaja), unapređenje statističkog praćenja kretanja turista, sprovođenje aktivne marketing politike i podizanje konkurentnosti turističke ponude Republike Srbije

Odredbama koje se odnose na ugostiteljsku delatnost, kao što su: pojednostavljivanje prijave statusnih promena podataka u Registru turizma, obaveze da se dve godine čuva sva dokumentacija u vezi sa evidencijom korisnika usluga smeštaja, kao i za ugostitelje koji povremeno obavljaju ugostiteljsku delatnost (na sajmovima, vašarima, prigodnim proslavama i na drugim javnim manifestacijama, a najduže 30 dana), ukida se obaveza registracije ogranaka, odnosno izdvojenog mesta van sedišta, na koji način se maksimalno izašlo u susret zahtevima privrede, u skladu sa trendovima pojednostavljivanja administrativnih procedura i unapređivanja efikasnosti poslovanja.

Definisano je da ugostitelji mogu pružati dodatnu uslugu kao što su transfer, kupovina karata ili ulaznica, rezervacija restorana i sl. Takođe, ugostitelji mogu da ponude korisniku usluge smeštaja osiguranje od posledica nezgode za vreme boravka u ugostiteljskom objektu za smeštaj, uz napomenu da isto nije obavezujuće. Pomenute novine, zajedno sa ostalim merama koje predviđa Predlog zakona, imaju za cilj podizanje kvaliteta pruženih usluga.

Ugostitelj koji pruža usluge smeštaja u nekategorisanom ugostiteljskom objektu za smeštaj dužan je da, pre otpočinjanja obavljanja delatnosti, svoje poslovanje prijavi jedinici lokalne samouprave na čijoj teritoriji se objakat nalazi.

Propisano je da ministarstvo vodi evidenciju ugostitelja i ugostiteljskih objekata koje ministarstvo kategoriše (pored hotela, motela, kampova i dr. tu su i lovačke vile i marine), kao i evidenciju zdravstvenih ustanova koje ugostiteljsku delatnost obavljaju na osnovu prethodnog rešenja ministra. Propisuje se da jedinica lokalne samouprave vodi evidenciju ugostitelja i ugostiteljskih objekata koje ona kategoriše, kao i evidenciju ugostitelja i ugostiteljskih objekata za smeštaj koji nemaju zakonsku obavezu kategorizacije. Primenom ovih mera doći će do transparentnijeg pružanja navedenih usluga i smanjenja zloupotreba od strane pružalaca usluga smeštaja, odnosno smanjenja sive ekonomije u ovoj oblasti, kao i urednije evidencije svih ugostitelja i objekata u kojima se pružaju usluge smeštaja.

Nadalje, bliže su uređeni uslovi za kategorizaciju i poslovanje objekata čiji se delovi nalaze u vlasništvu drugih pravnih i fizičkih lica. Uvodi se mogućnost elektronskog podnošenja zahteva za kategorizaciju, u cilju olakšanja poslovanja i ubrzavanja postupka kategorizacije.

Takođe, u cilju podizanja kvaliteta pruženih usluga i smanjenja sive ekonomije, ministar može rešenjem da odredi tajnog gosta radi vršenja provere ispunjenosti uslova i postupanja sa pažnjom dobrog privrednika u objektima u kategoriji četiri i pet zvezdica.

Kod uslova koji se propisuju za rukovodioce ugostiteljskih objekata, izvršena je usklađenost termina u cilju preciziranja stručne spreme lica za rad na rukovodećim mestima u kategorisanim ugostiteljskim objektima.

Za fizička lica koja se bave pružanjem ugostiteljskih usluga precizirani su uslovi obavljanja delatnosti, odnosno propisi koji se odnose na potrebnu dokumentaciju i uslove obavljanja delatnosti, a sve u cilju smanjenja sive ekonomije i podizanja kvaliteta pruženih usluga. Novina se ogleda u tome što davanje u zakup kuće, stana, apartmana, sobe, ležaja ili drugog prostora od strane pravnog lica, preduzetnika ili fizičkog lica u periodu do 30 dana smatra se pružanjem ugostiteljske usluge smeštaja. Fizičkim licima je po prvi put omogućeno da rade samostalno i direktno bez posrednika (kako je to do sada zakon propisivao: morali su da rade preko turističkih agencija i/ili lokalnih turističkih organizacija što je dovodilo do ogromnih problema, zloupotreba i sive ekonomije), što će im u značajnoj meri pojednostaviti i olakšati poslovanje. Nadalje, ostavljena je mogućnost da ukoliko žele, da rade preko posrednika, ali u tom slučaju je propisana obaveza da je obavezni element ugovora o posredovanju broj i datum izdavanja rešenja o kategorizaciji, kao i raspoloživi kapaciteti. Fizičkim licima pružaocima usluga smeštaja u domaćoj radinosti (apartman, kuća, soba) zabranjuje se usluživanje hrane i pića. Izuzetno, u seoskim turističkim domaćinstvima je dozvoljeno i to usluživanje proizvoda iz vlastite proizvodnje. Takođe, za istu kategoriju lica propisuje se mogućnost paušalnog plaćanja boravišne u utvrđenom godišnjem iznosu u skladu sa raspoloživim kapacitetima takse što će u velikoj meri dalje pojednostaviti uslove njihovog poslovanja, ali i u velikoj meri unaprediti naplatu boravišne takse kao izvornog prihoda jedinice lokalne samouprave.

Nautičkoturistička i lovnoturistička delatnost obrađene su samo u segmentu koji se odnosi na pružanje ugostiteljskih usluga smeštaja. Novina je da lovnoturističku delatnost može da obavlja privredno društvo, drugo pravno lice ili preduzetnik, ako kao korisnik lovišta ispunjava uslove propisane zakonom kojim se uređuje oblast lovstva.

U cilju efikasnijeg ostvarivanja primarnog zadatka ovog zakona, izvršeno je preciziranje i pojašnjenje preraspodela prava, obaveza i ovlašćenja inspekcijskih službi. Naime, lokalnoj samoupravi, odnosno ovlašćenim inspekcijskim organima lokalne samouprave poveren je znatan deo nadzora nad primenom ovog zakona. Jedinica lokalne samouprave donosi poseban akt o napred navedenom ako je oranizovala obavljanje poslova inspekcijskog nadzora na svojoj teritoriji preko ovlašćenih inspektora.

U pogledu prava i dužnosti ovlašćenog turističkog inspektora izvršeno je usaglašavanje sa Zakonom o inspekcijskom nadzoru. Inspektora jedinice lokalne samouprave izjednačeni sa pravima propisanim za turističkog inspektora u cilju efikasnijeg rada inspekcijskih službi. Osim toga inspektor jedinice lokalne samouprave vrši nadzor u delu ispunjenosti propisanih uslova, koji su bliže uređeni aktom jedinice lokalne samouprave.

U pogledu visine kazni nije došlo do značajnih promena, osim visine kazni za fizička lica. Izuzetno u kategoriju zaprećenih većih kazni svrstana su ona lica ili subjekti koji rade bespravno, nastupaju „prevarenoˮ, odnosno obmanjujće i sl. Takođe, propisane su kaznene odredbe, odnosno prekršajna odgovornost za odgovorna lica u državnom organu i jedinici lokalne samouprave.

Definisani ciljevi su precizni (ne mogu se tumačiti na različite načine, tj. svi akteri na koje se Predlog zakona odnosi mogu ih shvatiti samo na jedan način; merljivi (povećanje kategorisanih objekata domaće radinosti i seoskih turističkih domaćinstava za 30% u srednjem roku); prihvatljivi jer je reč o dugogodišnjima zahtevima fizičkih lica pružaoca ugostiteljskih usluga smeštaja (da rade direktno i bez posrednika); realni jer se mogu ostvariti s raspoloživim resursima i što je primena ovakvih rešenja u razvijenim turističkim zemljama i zemljama okruženja dala izuzetne rezultate i vremenski određeni (u srednjem roku – uvođenje centralnog informacionog sistema u oblasti ugostiteljstva i turizma) E-turista do 1. juna 2020. godine).

Može se reći da će stvaranje uslova za brži i kvalitetniji razvoj ugostiteljstva, kao i regulisanje ove oblasti na savremen način dovesti do smanjenja sive ekonomije, i posledično pozitivnog uticaja na ukupni privredni razvoj zemlje. Osim što razvoj ugostiteljstva ima veliki značaj kao potencijal privrednog rasta i razvoja, kreiranje nove dodatne vrednosti i novog zapošljavanja ono ima veliki uticaj na poboljšanje i stalno unapređenje imidža zemlje.

**3. Druge mogućnosti za rešavanje problema**

Jedina mogućnost za rešavanje uočenih problema kojima se Predlog zakon bavi je upravo donošenje novog zakona o ugostiteljstvu, imajući u vidu da se predložene izmene odnose na unapređenje oblasti gde su problemi i uočeni.

**4. Zašto je donošenje zakona najbolje za rešavanje problema**

Imajući u vidu regulativu razvijenih turističkih zemalja EU, a posebno zemalja u okruženju (Hrvatska, Slovenija, Grčka, Bugarska, Makedonija i dr), stepen dostignutog razvoja turizma i ugostiteljstva, odnosno, turističke i ugostiteljske privrede u Republici Srbiji, specifičnost i kompleksnost savremenog turizma i ugostiteljstva, kao i zahteve ugostiteljske privrede Republike Srbije (iznete na sednicama Nacionalnog saveta za razvoj turizma u periodu od 2015. do 2018. godine,kao i zaključke 50. i 51. Skupštine poslovnog udruženja ugostiteljske privrede Srbije - HORES), stekli su se uslovi, da se ove dve privredne oblasti sistemski regulišu sa dva zasebna zakona – zakonom o turizmu i zakonom o ugostiteljstvu.

Donošenjem Predloga zakona poboljšaće se nivo kvaliteta u pružanju usluga u ugostiteljskoj delatnosti, doći će do značajnog suzbijanja sive ekonomije, a istovremeno će se izvršiti potpuno usklađivanje sa **Direktivom 2006/123/EZ Evropskog parlamenta i Saveta od 12. decembra 2006. godine, o uslugama na unutrašnjem tržištu**, na koji način je u potpunosti došlo do transponovanja (uvođenja) ove  direktive u pravni sistem Republike Srbije.

**5. Na koga će i kako uticati predložena rešenja**

Ugostiteljstvo uslovljava razvoj, pre svega, onih privrednih delatnosti koje učestvuju u ostvarivanju potreba domaćih i stranih turista. S tim u vezi može se očekivati povećanje broja radnih mesta i zapošljavanje u ugostiteljstvu, ali i brojni efekti u turizmu i u delatnostima na koje turizam i ugostiteljstvo ima značajan direktan i indirektan uticaj.

Direktni efekti na:

1) turističko posredovanje – turističke agencije i drugi posrednici u realizaciji turističkog prometa;

2) saobraćaj – svi vidovi saobraćaja namenjeni prevozu domaćih i stranih turista i to kako u javnom saobraćaju, tako i u prevozu za sopstvene potrebe (posebno automobilima);

3) trgovinu - konkurentnost jedne turističke zemlje u velikoj meri zavisi od asortimana raznih vrsta proizvoda, a posebno suvenira koji se plasiraju domaćim i stranim turistima, kao i razne vrste prehrambenih i drugih proizvoda i specifičnih kvalitetnih finalnih proizvoda bilo domaće ili strane proizvodnje;

4) sport – širok kompleks raznih vrsta sportskih terena i wellness i spa centara koji su važni za masovnu aktivnu rekreaciju, kao i pripremu profesionalnih sportista u turističkim mestima;

5) posebne centre namenjene organizaciji kongresa i raznih drugih skupova iz oblasti nauke, kulture, obrazovanja, politike i sl;

6) razne aktivnosti koje se tretiraju kao komunalne delatnosti u turističkim mestima, a koje pružaju direktne usluge domaćim i stranim turistima i od čijeg kvaliteta u velikoj meri zavisi kvalitet turističke ponude turističkog mesta (uređenost zelenih površina, parking prostora, površina za zabavu i razonodu, vodosnabdevanje, snabdevanje električnom energijom, gasom i dr);

7) opremljenost glavnih saobraćajnica u drumskom saobraćaju benzinskim pumpama sa širokim asortimanom proizvoda, opremljenost aerodroma, rečnih luka za prihvat kruzera, uređenost marina za individualna plovila i sl;

8) kvalitetne medicinske usluge od jednostavnijih do najsloženijih u okviru kliničkih centara i samostalnih privatnih zdravstvenih ustanova;

9) razne vrste kulturnih manifestacija, festivala i drugih događaja (BEMUS, EHIT, Guča i dr);

10) vrhunske sportske događaje evropskog i svetskog značaja.

Indirektni efekti:

1) poljoprivreda - plasman poljoprivrednih proizvoda bez ograničenja od strane EU ili drugih organizacija, od ogromnog je značaja, jer mnogi od ovih proizvoda (naročito prehrambenih) ne bi mogli, prema svetskim standardima, da nađu plasman na svetskom tržištu zbog raznih ograničenja;

2) industrija - artikli široke potrošnje aktiviraju mnoge industrijske grane koje svoje proizvode plasiraju preko ugostiteljstva ili direktno domaćim i stranim turistima. Ovde spadaju i razni proizvodi namenjeni građevinarstvu (cement, čeliče konstrukcije, nameštaj za opremanje smeštajnih objekata, tekstilni proizvodi i sl);

3) građevinarstvo - proizvodi građevinarstva nalaze široko tržište zahvaljujući razvoju turizma kroz izgradnju ugostiteljskih objekata za smeštaj i ishranu, objekata za rekreaciju, wellness i spa centara, akva parkova i dr;

4) energetika - obuhvata potrošnju električne energije, vodosnabdevanje, gasifikaciju objekata i dr.

Predloženim rešenjima doći će do većeg suzbijanja sive ekonomije i podizanja nivoa kvaliteta i bezbednosti pružanja ugostiteljskih usluga. Na ovaj način će doći do unapređenja stepena zadovoljstva korisnika usluga, kao preduslova za razvoj ove privredne grane, što će se sve odraziti na efekte pozitivnog poslovanja privrednih subjekta.

Kao što je već napred navedeno uvedeni su i novi pojmovi, koji kao novina predstavljaju savremeniji oblik poslovanja i organizovanja subjekata u ugostiteljstvu. Ključna novina ogleda su u uvođenju centralnog informacionog sistema u oblasti ugostiteljstva i turizma (E – TURISTA) kao jedinstvenog i centralizovanog elektronskog informacionog sistema, koji sadrži sve relevantne podatke o pružaocima usluge smeštaja i objektima za smeštaj, preko koga se vrši njihova evidencija i unose drugi podaci proistekli iz obavljanja ugostiteljske, nautičke i lovnoturističke, odnosno turističke delatnosti. Cilj uspostavljanja elektronskog sistema prijave i odjave turista je osim, objedinjavanja svih podataka o pružaocima usluga smeštaja, i skraćivanje i smanjivanje broja i troškova administrativnih procedura, unapređenje saradnje i razmene podataka nadležnih državnih institucija, unapređenje efikasnosti sistema naplate i kontrole plaćanja boravišne takse i poreza te posledično povećanje prihoda budžeta lokalnih samouprava i budžeta Republike Srbije, smanjenje sive ekonomije i bespravnog rada (posebno fizičkih lica pružaoca usluga smeštaja), unapređenje statističkog praćenja kretanja turista, sprovođenje aktivne marketing politike i podizanje konkurentnosti turističke ponude Republike Srbije.

Što se tiče vođenja evidencije ministarstvo je u obavezi da u centralni informacioni sistem (E-turista) unese podatke o objektima, odnosno o pružaocu usluge smeštaja, koje ono kategoriše, kao i o podatke o zdravstvenim ustanovama koje imaju prethodnu saglasnost ministra da obavljaju ugostiteljsku delatnost.

Propisuje se da jedinica lokalne samouprave vodi evidenciju ugostitelja i ugostiteljskih objekata koje ona kategoriše, kao i evidenciju ugostitelja i ugostiteljskih objekata za smeštaj koji nemaju zakonsku obavezu kategorizacije.

Ministarstvo i jedinica lokalne samouprave su u obavezi da pružaocu usluge smeštaja učine dostupnim pristup centralnom informacionom sistemu. Ugostitelj koji pruža uslugu smeštaja je u obavezi da evidenciju korisnika usluga smeštaja vodi preko centralnog infomacionog sistema, na propisan način. Ugostitelj koji pruža uslugu smeštaja je u obavezi da obezbedi internet vezu za pristup centralnom infomacionom sistemu, kao i obavezu u bazu centralnog informacionog sistema, na propisan način, unosi sve relevantne podatke. Ugostitelj koji pruža usluge smeštaja može u centralni informacioni sistem da unosi i dodatne podatke o karakteristikama ugostiteljskog objekta za smeštaj, ponudi, specifičnostima i dr. Podaci moraju da budu istiniti.

Napred navedeno odnosi se i na zdravstvene ustanove, kao i na pružaoce usluga smeštaja u objektu nautičkog i lovnog turizma.

Uvođenjem centralnog informacionog sistema u oblasti ugostiteljstva i turizma u skladu je sa definisanim prioritetom digitalizacije privrede Republike Srbije, ali i daljim razvojem elektronske uprave.

Pod pojmom transfera smatra se prevoz korisnika usluge smeštaja koji se realizuje na kraćoj relaciji isključivo na destinaciji, odnosno lokalu. Takođe ugostitelj koji pruža ugostiteljsku uslugu smeštaja može isključivo za potrebe korisnika usluge smeštaja, na njegov zahtev, da pruži, odnosno obezbedi i dodatnu uslugu kao što je transfer, kupovina karata ili ulaznica, rezervacija restorana i sl. Nadalje, ugostitelj može da ponudi korisniku usluge smeštaja osiguranje od posledica nezgode za vreme boravka u ugostiteljskom objektu za smeštaj, uz napomenu da isto nije obavezujuće u tom slučaju ugostitelj je dužan da korisniku usluge da informaciju o uslovima i ceni osiguranja.

Nadalje, bliže su uređeni uslovi za kategorizaciju i poslovanje objekata čiji se delovi nalaze u vlasništvu drugih pravnih i fizičkih lica. Uvodi se mogućnost elektronskog podnošenja zahteva za kategorizaciju, u cilju olakšanja poslovanja i ubrzavanja postupka kategorizacije.

Predlog zakona predviđa prenos ovlašćenja na jedinice lokalne samouprave koje će moći da posebnim aktom bliže da uredi uslove za uređenje i opremanje ugostiteljskog objekta, a koji se odnose na uređenje i opremanje uređajima za odvođenje dima, pare i mirisa, kao i drugih neprijatnih emisija. Isto tako predviđeno je i za uslove za uređenje i opremanje ugostiteljskog objekta u kojima se emituje muzika ili izvodi zabavni program, a kojima se obezbeđuje zaštita od buke, kao i tehničke i druge uslove u ugostiteljskom objektu, koji se nalazi u stambenoj zgradi, kao i način obavljanja ugostiteljske delatnosti.

Još jedna od novina koje Predlog zakona predviđa je pojam tajnog gosta koga rešenjem određuje Ministar radi vršenja provere ispunjenosti uslova i postupanja sa pažnjom dobrog privrednika u objektima u kategoriji četiri i pet zvezdica.

Ovo lice, sačinjava izveštaj sa stručnim mišljenjem koji dostavlja ministarstvu

Nadalje, propisuju se znatne olakšice pružaocima usluga smeštaja (fizičkim licima) u objektima domaće radinosti i seoskog turističkog domaćinstva. Tako fizičko lice može da pruža ugostiteljske usluge u objektima smeštajnih kapaciteta do 30 individualnih ležajeva, za najviše 30 korisnika usluga., odnosno davanje u zakup kuće, stana, apartmana, sobe, ležaja ili drugog prostora od strane pravnog lica, preduzetnika ili fizičkog lica u periodu do 30 dana smatra se pružanjem ugostiteljske usluge smeštaja. Sve ove mere imaju za cilj smanjenje sive ekonomije i bespravnog rada (posebno fizičkih lica pružaoca ugostiteljskih usluga smeštaja).

U odnosu na boravišnu taksu Vlada će bliže propisati uslove, kriterijume i način utvrđivanja visine godišnjeg iznosa boravišne takse za fizičko lice koje pruža ugostiteljske usluge smeštaja u objektima domaće radinosti i seoskom turističkom domaćinstvu, kao način i rokove plaćanja. Predlogom zakona je predviđeno da boravišnu taksu plaća korisnik usluge smeštaja u ugostiteljskom objektu a smeštaj, za svaki dan boravka. Izuzetno, omogućeno je da boravišnu taksu plaća ugostitelj, koji kao fizičko lice pruža usluge smeštaja u objektima domaće radinosti i seoskom turističkom domaćinstvu u utvrđenom godišnjem iznosu na propisan način.

Što se tiče prava i dužnosti i ovlašćenja turističkog inspektora,

izvršeno je usaglašavanje sa Zakonom o inspekcijskom nadzoru, a inspektoru je povereno da zapisnikom o inspekcijskom nadzoru naloži jednu ili više mera za otklanjanje nepravilnosti, da izriče preventivne, kao i druge mere koje su posebno uređene zakonom kojim se uređuje inspekcijski nadzor, kao i da nastupi kao anonimni korisnik usluge (provokativna kupovina). Predlogom zakona su prava i dužnosti ovlašćenog inspektora jedinice lokalne samouprave izjednačeni sa pravima propisanim za turističkog inspektora.

U pogledu naplate i uplate boravišne takse, kao i isticanje i pridržavanje propisanog radnog vremena u ugostiteljskom objektu lokalni inspektor je ovlašćen da vrši nadzor u svim ugostiteljskim objektima, dok ovlašćeni inspektor jedinice lokalne samouprave prava i dužnosti vrši samo u okviru nadležnosti koja mu je poverena ovim zakonom.

Pored inspekcijskog nadora nad hostelima i objektima domaće radinosti i seoskog turističkog domaćinstva, inspektor jedinice lokalne samouprave vrši nadzor u delu ispunjenosti propisanih uslova, koji su bliže uređeni aktom jedinice lokalne samouprave. Posebno je naglašeno da kada su u pitanju ugostiteljski objekti koji se nalaze u stambenim zgradama, a ne radi se o objektu domaće radinosti, odnosno hostelu, lokalni inspektor je ovlašćen da vrši inspekcijski nadzor samo u delu koji je jedinica lokalne samouprave svojim aktom bliže uredila.

Efikasnija inspekcijska kontrola i teritorijalna preraspodela nadležnosti, svakako će doprineti suzbijanju sive ekonomije, odnosno  očekuju se pozitivni efekti na budžet Republike Srbije i budžete jedinica lokalnih samouprava.

U tom smislu predložena su rešenja koja se odnose na javni sektor, ali i na privredne subjekte koji obavljaju delatnosti i pružaju usluge iz oblasti ugostiteljstva, a koja će imati pozitivan uticaj i na korisnike ugostiteljskih usluga.

Dalje, predložena rešenja, u pogledu kadrova (propisani uslovi za rukovodioca u ugostiteljskom objektu), doprineće podizanju nivoa kvaliteta u vršenju poslova i boljeg funkcionisanja ugostiteljskih objekata.

U pogledu visine kazni nije došlo do većih odstupanja, osim kazni za fizička lica. Izuzetno u kategoriju zaprećenih viših iznosa kazni svrstana su ona lica ili subjekti koji rade bespravno, nastupaju „prevarnoˮ, odnosno obmanjujće i sl. Takođe, propisane su kaznene odredbe, odnosno prekršajna odgovornost za odgovorna lica u državnom organu i jedinici lokalne samouprave.

**6. Troškovi koje će primena zakona stvoriti građanima i privredi**

Predlog zakona ne predviđa dodatne troškove u vezi sa uvođenjem centralnog informacionog sistema u oblasti ugostiteljstva i turizma (E – TURISTA) kao i evidencije svih ugostiteljskih objekata za smeštaj.

Posebno se naglašava da će fizičko lice imati obavezu plaćanja paušalno utvrđenog iznosa boravišne takse na godišnjem nivou. Međutim, ista mera i nova ukupna regulativa koja se odnosi na fizička lica pružaoce ugostiteljskih usluga smeštaja, omogućava znatne olakšice i uštede u poslovanju (npr. ukida se obaveza rada preko posrednika kojima su fizička lica bila u obavezi da plaćaju proviziju). Treba istaći da je Predlog zakona o ugostiteljstvu izrađen u saradnji sa Ministarstvom finansija koje je, kao paket mera istovremeno, predložilo Izmene i dopune Zakona o porezu na dohodak građana koji predviđao uvođenje paušalnog plaćanja poreza za fizička lica pružaoce ugostiteljskih usluga smeštaja (domaća radinost i seoska turistička domaćinstva) koji bi se obračunavao iznosom u visini od 5% od prosečne bruto zarade u Republici Srbiji u prethodnoj godini pomnoženo sa brojem raspoloživih ležajeva i kategorijom turističkog mesta kao korektivni faktor (od 0,4 do 1). Na ovaj način će ova kategorija ugostitelja putem 1-2 izdavanja pojedinačnog ležaja zaraditi sredstva za plaćanje godišnjeg poreza, a preostalih 363 dana prihodovati, legalno, u skladu sa zakonom. Visina boravišne takse za ova lica na godišnjem nivou trebalo bi da bude ekvivalentna visini poreza, a koju će moći obračunati i naplatiti turistima u okviru svoje ponuđene cene. Sa druge strane, u značajnoj meri povećaće se prihodi jedinica lokalne samouprave po osnovu naplate boravišne takse koji je u ovom trenutku na niskom nivou zbog izuzetno visokog stepena sive ekonomije ove kategorije ugostitelja. Nije moguće precizno odrediti finansijske efekte jer ne postoje adekvatni podaci o broju, strukturi i kapacitetima objekata domaće radinosti i seoskih turističkih domaćinstava (ove objekte kategorišu kao poveren posao jedinice lokalne samouprave). Takođe, ne postoje podaci o broju, strukturi niti kapacitetima ugostiteljskih objekata koji nemaju obavezu kategorizacije (hosteli, vile, konačišta, prenoćišta i dr). Nadalje, donošenje ovakvih sistemskih rešenja kada je reč o domaćoj radinosti i seoskim turističkim domaćinstvima predstavlja neophodnost za efikasno sprovođenje IPARD 2 EU programa, mera 7 koja se odnosi na diverzifikaciju poljoprivrednih gazdinstava i razvoj poslovanja, a koja treba da otpočne 2019. godine.

Kreiranje, realizacija i uvođenje centralnog informacionog sistema u oblasti ugostiteljstva i turizma (E – TURISTA), kao i evidencije svih ugostiteljskih objekata za smeštaj je u nadležnosti Kancelarije za informacione tehnologije i elektronsku upravu koja je deo Posebne radne grupe za pripremu teksta ovog zakona o ugostiteljstvu i pripremu tehničke specifikacije IT strukture za razvoj i uspostavljanje elektronskog sistema prijavljivanja i odjavljivanja turista (E turista). Sredstva za ovu namenu će na osnovu procene stručnjaka Kancelarije za informacione tehnologije i elektronsku upravu biti obezbeđena u okviru njenog budžeta, odnosno, od strane donatora iz sredstava namenjenih za projekte digitalizacije u Republici Srbiji.

Pristup centralnom informacionom sistemu u oblasti ugostiteljstva i turizma (E – TURISTA) će za sve ugostitelje biti besplatan.

**7. Da li pozitivni efekti opravdavaju troškove**

Kao što je već napred navedeno, očekivane koristi značajno prevazilaze nivo predviđenih troškova. Uspostavljanje besplatnog elektronskog sistema prijave i odjave turista (E turista), objedinjavanje svih podataka o pružaocima usluga smeštaja, skraćivanje i smanjivanje broja i troškova administrativnih procedura, unapređenje saradnje i razmene podataka nadležnih državnih institucija, unapređenje efikasnosti sistema naplate i kontrole plaćanja boravišne takse te posledično povećanje prihoda budžeta lokalnih samouprava i budžeta Republike Srbije, smanjenje sive ekonomije i bespravnog rada (posebno fizičkih lica pružaoca usluga smeštaja), unapređenje statističkog praćenja kretanja turista, sprovođenje aktivne marketing politike i podizanje konkurentnosti turističke ponude Republike Srbije uticaće na ostvarivanje boljih efekata poslovanja subjekata u ugostiteljstvu.

Predviđenim novinama uvode se znatne olakšice pružaocima usluga smeštaja (fizičkim licima) u objektima domaće radinosti i seoskog turističkog domaćinstva. Nadalje,ovim zakonom je predviđeno omogućavanje podnošenja zahteva za kategorizaciju elektronskim putem; jasnije su definisani uslovi za obavljanje delatnosti; predviđeno je da se ugostiteljima koji povremeno obavljaju ugostiteljsku delatnost (na sajmovima, vašarima, prigodnim proslavama i na drugim javnim manifestacijama, a najduže 30 dana), ukida obaveza registracije ogranaka, omogućavanje fizičkim licama koja pružaju usluge smeštaja u objektima domaće radinosti i seoskom turističkom domaćinstvu da obavljaju ugostiteljsku delatnost samostalno bez posrednika; kao i bolju koordinaciju i razmenu podataka između organa javne uprave.

Strateško opredeljenje naše zemlje da pored turizma razvija i ugostiteljstvo kao njegov integralni deo. Odredbama ovog zakona stvaraju se osnove za neprekidan, dinamičan, usklađen i konkurentan rast i razvoj ugostiteljstva i turizma na principima održivosti i isplativosti, tržišno potvrđenom kvalitetu usluga, prednostima destinacije i prepoznatljivom identitetu u međunarodnim okvirima.

Imajući u vidu napred navedeno procenjeno je da će pozitivni efekti zakona na građane, privredu ali i budžete Republike Srbije i jedinica lokalnih samouprava daleko prevazići troškove koje će im njegova primena stvoriti.

**8. Da li se zakonom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija**

Uvođenjem ovih mera povećaće se nivo zainteresovanosti građana za obavljanje ugostiteljske delatnosti i povećati nivo investiranja u ugostiteljsku delatnost. Drugim rečima, predložena zakonska rešenja značajno utiču na stvaranje novih privrednih subjekata i tržišnu konkurenciju

**9. Da li su sve zainteresovane strane imale priliku da se izjasne o zakonu**

Osnovana je Posebna radna grupa za pripremu teksta Nacrta zakona o ugostiteljstvu i pripremu tehničke specifikacije IT strukture za razvoj i uspostavljanje elektronskog sistema prijavljivanja i odjavljivanja turista (E turista). Članovi Posebne radne grupe su formirani u dva tima:

-pravni tim, za izradu teksta Nacrta zakona o ugostiteljstvu, odnosno na pripremi Nacrta zakona regulative kojom će se urediti oblast ugostiteljstva;

-tehnički tim, zadužen za izradu tehničke specifikacije IT strukture za razvoj i uspostavljanje elektronskog sistema prijavljivanja i odjavljivanja turista (E turista) na teritoriji Republike Srbije.

Posebna radna grupa sastavljena je od predstavnika nadležnih resornih ministarstava, Kancelarije za informacione tehnologije i elektronsku upravu , a radom Posebne radne grupe predsedavao je savetnik Predsednika Vlade. Takođe, u rad Posebne radne grupe uključeni su i predstavnici asocijacije turističkih agencija (YUTA) i asocijacije hotelijera (HORES), udruženja banja Srbije, udruženja turističkih vodiča Srbije, Privredne komore Srbije, TOS-a, TOB-a, Sekretarijata za preivredu grada Beograda, kao i predstavnici visokoškolskih ustanova, iz redova stručnjaka u oblasti turizma i ugostiteljstva.

Javna rasprava je održana u periodu od 1. do 20. juna 2018. godine (u skladu sa Programom javne rasprave koji je odredio Odbor za privredu i finansije Vlade) i počela je postavljanjem Nacrta zakona o ugostiteljstvu na internet stranici Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija.

Svi zainteresovani bili su u mogućnosti da preuzmu tekst Nacrta zakona i upoznaju se sa predloženim rešenjima, kao i da dostave primedbe, predloge i komentare elektronskim putem.

Prema Programu javne rasprave centralni događaj, u formi okruglog stola, u organizaciji Ministarstva i Privredne komore Srbije, održan je 19. juna 2018. godine, u prostorijama Privredne komore Srbije.

Poziv za učešće na ovom događaju postavljen je na sajtu Ministarstva i Privredne komore Srbije i vi zainteresovani mogli su da prisustvuju događaju i aktivno učestvuju u diskusiji.

Javnoj raspravi su prisustvovali predstavnici:

* asocijacija turističkih agencija – YUTA, Atas i Antas,
* HORES-a – [Udruženje hotelijera i restoratera Srbije](https://www.google.rs/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CDEQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.hores.rs%2F&ei=jhFoVdTEKoTfU4CcgaAF&usg=AFQjCNEbzfVM3cnLwju2ggp_AwAQgwPJeA),
* Kamping asocijacije Srbije,
* agencija koje pružaju uslugu iznajmljivanja vozila,
* Udruženje turističkih vodiča Srbije,

### Udruženje banja Srbije,

* Ferijalnog i hostelskog saveza Srbije,
* udruženja seoskih turističkih domaćinstava,
* jedinca lokalne samouprave (grada i opštine) i to predstavnici Sekretarijata za privredu i Sekretarijata za inspekcijske poslove – Beograd, Novi Sad, Vrnjačka Banja,
* Turističke organizacija Beograd,
* Turističke organizacije Srbije,
* Privredne komore Beograda,
* Privredne komore Novog Sada,
* Predstavnici fakulteta i visokih škola,
* predstavnici medija, kao i
* brojni pojedinci, privrednici, koji su kao učesnici uzeli učešće u raspravi.

Imajući u vidu da je odziv relevantnih predstavnika sektora ugostiteljstva, turističkih agencija, turističkih profesija, jedinica lokalne samouprave, turističkih organizacija, udruženja i dr. bio na veoma zavidnom nivou, opšta je ocena da je javna rasprava uspešno sprovedena i da je ostvarena zadovoljavajuća saradnja između predstavnika Ministarstva, kao predlagača propisa, i svih zainteresovanih strana.

Posebno se napominje da je Nacrt zakona dostavljen i članovima Nacionalnog saveta za razvoj turizma sa ciljem njihovog aktivnog uključenja i ova tema je i uvrštena u dnevni red sednice Nacionalnog saveta 19. juna 2018. godine. Nacionalni savet za razvoj turizma Republike Srbije je pozitivno ocenio predloženo rešenje.

**10. Koje će se mere tokom primene zakona preduzeti da bi se ostvarilo ono što se donošenjem zakona namerava**

Predlogom zakona predviđene su sledeće mere za sprovođenje akta:

Regulatorne: donošenje sledećih podzakonskih akata od strane ministarstva nadležnog za poslove turizma u periodu od 6 meseci od dana stupanja na snagu Zakona o turizmu.

Kod iznosa boravišne takse Predlogom zakona je predviđeno da:

Vlada bliže propisuje uslove, kriterijume i način utvrđivanja visine godišnjeg iznosa boravišne takse za fizičko lice koje pruža ugostiteljske usluge smeštaja u objektima domaće radinosti i seoskom turističkom domaćinstvu, kao način i rokove plaćanja.

Ministar nadležan za poslove turizma uz saglasnost ministra nadležnog za unutrašnje poslove propisati način unošenja, rada, vođenja i korišćenja centralnog informacionog sistema kao i njegovu sadržinu i vrstu podataka.

Ministar nadležan za poslove turizma propisati sadržinu i način podnošenja prijave ugostiteljskih objekata za smeštaj (iz čl. 12, 42. i 56. ovog zakona), kao i sadržinu i način vođenja evidencije objekata za smeštaj.

Regulatorne: donošenje sledećih podzakonskih akata u okviru ovlašćenja koja su preneta na jedinice lokalne samouprave (čl. 13, 20, 43, 57. i 80. ovog zakona):

Uslove za uređenje i opremanje ugostiteljskog objekta, a koji se odnose na uređenje i opremanje uređajima za odvođenje dima, pare i mirisa, kao i drugih neprijatnih emisija.

Uslove za uređenje i opremanje ugostiteljskog objekta u kojima se emituje muzika ili izvodi zabavni program, a kojima se obezbeđuje zaštita od buke, kao i tehničke i druge uslove u ugostiteljskom objektu, koji se nalazi u stambenoj zgradi, kao i način obavljanja ugostiteljske delatnosti.

Jedinica lokalne samouprave donosi poseban akt o napred navedenom ako je organizovala obavljanje poslova inspekcijskog nadzora preko ovlašćenih inspektora, na način propisan ovim zakonom.

Pored drugih podzakonskih akata u realizaciji ključnog cilja donošenja ovog zakona, propisuje se da će:

Ministar uz saglasnost ministra nadležnog za unutrašnje poslove propisati način unošenja, rada, vođenja i korišćenja centralnog informacionog sistema kao i njegovu sadržinu i vrstu podataka.

Ministar propisati sadržinu i način podnošenja prijave ugostiteljskih objekata za smeštaj (iz čl. 12, 42. i 56. ovog zakona), kao i sadržinu i način vođenja evidencije objekata za smeštaj.

Neregulatorne: uvođenje centralnog informacionog sistema u oblasti ugostiteljstva i turizma (E – TURISTA) će zahtevati određene obuke lica koja će primenjivati nova zakonska rešenja (privredni subjekti, fizička lica i ovlašćeni službenici), tokom 2019. godine, koje će biti organizovane u saradnji sa Kancelarijom za informacione tehnologije i elektronsku upravu iz sredstava donatora.

Institucionalno upravljačke: ministarstva nadležna za poslove turizma, zdravlja, poljoprivrede, unutrašnjih poslova i dr. kojima je poveren inspekcijski nadzor, autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave, Agencija za privredne registre, Kancelarija za informacione tehnologije i elektronsku upravu i dr. Predlogom zakona je jasno propisano da će Ministarstvo i jedinice lokalne samouprave putem centralnog informacionog sistema u oblasti ugostiteljstva i turizma (E – TURISTA) razmenjivati podatke sa državnim organima, organima autonomnih pokrajina, organima jedinice lokalne samouprave i imaocima javnih ovlašćenja. Razmena podataka će se vršiti elektronskim putem, na kontrolisan i bezbedan način, uz primenu mera zaštite u skladu sa propisima kojima se reguliše informaciona bezbednost. Propisano je da se razmena podataka sa državnim organima, organima autonomne pokrajine, organima jedinice lokalne samouprave i imaocima javnih ovlašćenja, na način da imaju pristup centralnom informacionom sistemu radi obrade podataka iz delokruga svoje nadležnosti (statistika, poreski organi i sl).

Odlukom Vlade osnovan je Nacionalni savet za razvoj turizma Republike Srbije koji okuplja visoke predstavnike svih relevantnih resora javnog sektora, AP Vojvodine, predstavnike Privredne komore Srbije, istaknute privrednike i pojedince, predstavnike poslovnih i strukovnih udruženja, TOS-a, univerziteta (fakulteta) privatnog i javnog sektora na kojima se izučava turizam. Zadaci Nacionalnog saveta su:

1) uspostavljanje koordinacije i komunikacije svih uključenih strana u cilju razvoja turističke industrije i pozicioniranja Republike Srbije;

2) obezbeđivanje javnosti i odgovornosti u domenu razvoja Republike Srbije kao turističke destinacije u razvoju turističkih proizvoda Republike Srbije;

3) povećanje stepena konkurentnosti turističke privrede Republike Srbije kao turističke destinacije i unapređenje poslovne klime u turizmu;

4) unapređenje investicione klime i povećanje investicionog ulaganja u turizam;

5) analiza efikasnosti mikroregiona (infrastruktura, turistički proizvodi, brendiranje);

6) preduzimanje mera za unapređenje konkurentnosti kroz promociju i marketing, izgradnju infrastrukture, usklađivanje lokalnih i regionalnih institucija i drugo.

Nacionalnim savetom predsedava ministar nadležan za poslove turizma.