

АНАЛИЗА ЕФЕКТА

1.Одређивање проблема које закон треба да реши

Важећим Законом о туризму ("Сл. гласник РС", бр. 36/2009, 88/2010, 99/2011 - др. закон, 93/2012 и 84/2015, регулисана је област туризма и угоститељства, међутим имајући у виду, како регулативу Европске уније, регулативу развијених туристичких земаља у окружењу, тако и степен достигнутог развоја туризма и угоститељства, односно, туристичке и угоститељске привреде у Републици Србији, створили су се услови, да се ова област системски регулише са два закона – Законом о туризму и Законом о угоститељству.

Предлог закона о угоститељству настао је као резултат анализе стања на туристичком и угоститељском тржишту и сагледавања проблема са којим се суочавају актери угоститељске привреде, као и други субјекти који обављају привредну делатност, која је непосредно повезана са угоститељством.

Спроведене анализе указале су да је највећи проблем који Нацрт закона треба да реши сузбијање сиве економије у области угоститељства.

На дан 1. јуна 2018. године у Републици Србији је било укупно 357 хотела, од чега су 242 стандардни хотели, 115 су гарни хотели, а 5 су апарт хотели. Они располажу са 18.053 смештајне јединице са 29.160 лежаја. Укупан број смештајних јединица у свим категорисаним објектима за смештај је 18.572 са 30.262 лежаја. Наредна табела приказује Укупан број категорисаних објеката према врсти и категорији на подручју Републике Србије у јуну 2018. године.

Р.бр.	ВРСТА	БР. ОБЈЕКТА	БР. СМЕШТАЈНИХ ЈЕДИНИЦА	БР. ЛЕЖАЈА
1.	ХОТЕЛИ	242	14397	23196
2.	ГАРНИ ХОТЕЛИ	115	2448	4004
3.	АПАРТ ХОТЕЛИ	5	318	702
	УКУПНО 1+2+3	357	18053	29160
4.	МОТЕЛИ	7	188	342
5.	ТУРИСТИЧКА НАСЕЉА/ АПАРТМАНСКА НАСЕЉА	5	234	584
6.	ПАНСИОНИ	3	97	176
7.	КАМПОВИ	3	650 кампера	/
8.	МАРИНА	1	470 везова	/
	УКУПНО 1+2+3+4+5+6+7	377	18572	30262

Треба нагласити да не постоје прецизни подаци о броју физичких лица пружаоцима угоститељских услуга смештаја, односно, подаци о броју, структури и капацитетима објеката домаће радионости и сеоских туристичких домаћинства (ове објекте категоришу као поверен посао јединице локалне самоуправе). Такође, не постоје подаци о броју, структури нити капацитетима угоститељских објеката који немају обавезу категоризације (хостели, виле, коначишта, преночишта и др.).

У извештају Националне алијансе за локални економски развој из фебруара 2018. године наводи се да је, у 2017. години посматрано према делатности, највећи проценат привредних субјеката који се бави активностима сиве економије у пољопривреди (20,8%) и угоститељству (19,6%). Ове две делатности су доминирале, када је реч о сивој економији и у 2012. години. Надаље, наводи се да у угоститељству, 15,1% привредних субјеката има неформално запослене, а 15,7% ПДВ обвезника обавља промет „на црно“. После пољопривреде, највећи проценат привредних субјеката који ангажује запослене без уговора је у угоститељству. Такође, дана 22. маја 2018. и 27. јуна 2018. године одржани су састанци са истраживачима у оквиру PERFORM пројекта „Истраживање узрока нерегистровања и непријављивања туриста и услова пословања пружаоца услуга у угоститељским објектима за смештај“, предлагача Министарства трговине, туризма и телекомуникација, а чији прелиминарни резултати указују на висок степен сиве економије у категорији комплемтарних смештајних капацитета који доминирају у структури смештајних капацитета РС у дестинацијама у којима су спроведена истраживања и која представљају најважније туристичке дестинације у Републици Србији према врсти туристичких производа: Београд, Златибор и Врњачка бања. Прелиминарна истраживања показују да око 30% физичких лица пружаоца услуга смештаја у Београду раде у свој зони, да 80% испитаника сматра да је њима у интересу да се њихово пословање легализује, да на Златибору 50% гостију код „уличних махача“ су туристи који им прилазе на улици, те да казне за нелегално пословање плаћају уредно, али се поново враћају на улицу, јер им топ сезона обезбеђује зараду за целу годину. Око 40% испитаника не обнавља категоризацију или не категоришу све капацитете којима располажу. У Врњачкој бањи више од 40% испитаника наводи да пријаву странаца врше искључиво на њихов захтев или ако процене да туристи долазе из ризичних земаља, те да су код физичких лица пружаоца угоститељских услуга смештаја који легално послују цене више за 30-40% у односу на оне који послују у сивој зони што потврђује нелојалну конкуренцију субјектима који послују у складу са законом.

Следећи проблем који се уочава, а који утиче на степен сиве економије посебно у делу домаће радности и сеоских туристичких домаћинстава је досадашња прописана обавеза рада преко посредника: локалне туристичке организације, туристичке агенције или другог правног лица.

Надаље, према подацима истраживањима у оквиру PERFORM пројекта „Истраживање узрока нерегистровања и непријављивања туриста и услова пословања пружаоца услуга у угоститељским објектима за смештај“, као велики проблем је дефинисан начин пријављивања туриста, посебно страних (наводи се да је пријава странаца у Београду могућа само до 11 часова пре подне у Управи за странце, МУП, Савска 35, Београд). Испитаници траже електронску пријаву гостију и електронско плаћање боравишне таксе.

2. Циљеви који се доношењем закона постижу

Основни циљ доношења Нацрта закона је потпуно усклађивање са законодавством Европске уније, Директивом о услугама (Directive on Services

2006/123/EC), на који начин је у потпуности дошло до транспоновања (увођења) ове Директиве у правни систем Републике Србије. Уједно је извршено и усаглашавање са одредбама других прописа, пре свега Закона о заштити потрошача, са прецизнијим дефинисањем одредаба којима се обезбеђује већа заштите корисника услуга.

Као приоритетан циљ дефинисана је потреба за смањењем сиве економије у свим делатностима које закон уређује, на кратак и на средњи рок, из ког разлога су прецизније уређене оне одредбе у делу регистрације привредне делатности појединих субјеката. У циљу ефикаснијег остваривања овог примарног задатка и заштите јавног интереса, дата су шира овлашћења, али и одговорност и обавезе јединици локалне самоуправе посебно у делу увођења евиденције свих оних субјеката који пружају услуге смештајана њиховој територији.

Имајући у виду приоритете дигитализације привреде Републике Србије, али и даљи развоје електронске управе, Законом се уводи централни информациони систем у области угоститељства и туризма (Е- туриста) као јединствен и централизован електронски информациони систем, који садржи све релевантне податке о пружаоцима услуга смештаја и објектима за смештај, преко кога се врши њихова евиденција и уносе други подаци проистекли из обављања угоститељске, наутичке и ловнотуристичке, односно туристичке делатности. Циљ успостављања електронског система пријаве и одјаве туриста је осим, обједињавања свих података о пружаоцима услуга смештаја, и скраћивање и смањивање броја и трошкова административних процедура, унапређење сарадње и размене података надлежних државних институција, унапређење ефикасности система наплате и контроле плаћања боравишне таксе и пореза те последично повећање прихода буџета локалних самоуправа и буџета Републике Србије, смањење сиве економије и неправног рада (посебно физичких лица пружаоца услуга смештаја), унапређење статистичког праћења кретања туриста, спровођење активне маркетинг политике и подизање конкурентности туристичке понуде Републике Србије

Одредбама које се односе на угоститељску делатност, као што су: поједностављивање пријаве статусних промена података у Регистру туризма, обавезе да се две године чува сва документација у вези са евиденцијом корисника услуга смештаја, као и за угоститеље који повремено обављају угоститељску делатност (на сајмовима, вашарима, пригодним прославама и на другим јавним манифестацијама, а најдуже 30 дана), укида се обавеза регистрације огранака, односно издвојеног места ван седишта, на који начин се максимално изашло у сусрет захтевима привреде, у складу са трендовима поједностављивања административних процедура и унапређивања ефикасности пословања.

Дефинисано је да угоститељи могу пружати додатну услугу као што су трансфер, куповина карата или улазница, резервација ресторана и сл. Такође, угоститељи могу да понуде кориснику услуге смештаја осигурање од последица незгоде за време боравка у угоститељском објекту за смештај, уз напомену да исто није обавезујуће. Поменуте новине, заједно са осталим мерама које предвиђа Нацрт имају за циљ подизање квалитета пружених услуга.

Угоститељ који пружа услуге смештаја у некатегорисаном угоститељском објекту за смештај дужан је да, пре отпочињања обављања делатности, своје пословање пријави јединици локалне самоуправе на чијој територији се објекат налази.

Прописано је да Министарство води евиденцију угоститеља и угоститељских објеката које министарство категорише (поред хотела, мотела, кампова и др. ту су и ловачке виле и марине), као и евиденцију здравствених установа које угоститељску делатност обављају на основу претходног решења министра. Прописује се да јединица локалне самоуправе води евиденцију угоститеља и угоститељских објеката које она категорише, као и евиденцију угоститеља и угоститељских објеката за смештај који немају законску обавезу категоризације. Применом ових мера доћи ће до транспарентнијег пружања наведених услуга и смањења злоупотреба од стране пружалаца услуга смештаја, односно смањења сиве економије у овој области, као и уредније евиденције свих угоститеља и објеката у којима се пружају услуге смештаја.

Надаље, ближе су уређени услови за категоризацију и пословање објеката чији се делови налазе у власништву других правних и физичких лица. Уводи се могућност електронског подношења захтева за категоризацију, у циљу олакшања пословања и убрзавања поступка категоризације.

Такође, у циљу подизања квалитета пружених услуга и смањења сиве економије, министар може решењем да одреди тајног госта ради вршења провере испуњености услова и поступања са пажњом доброг привредника у објектима у категорији четири и пет звездица.

Код услова који се прописују за руководиоце угоститељских објеката, извршена је усклађеност термина у циљу прецизирања стручне спреме лица за рад на руководећим местима у категорисаним угоститељским објектима.

За физичка лица која се баве пружањем угоститељских услуга прецизирани су услови обављања делатности, односно прописи који се односе на потребну документацију и услове обављања делатности, а све у циљу смањења сиве економије и подизања квалитета пружених услуга. Новина се огледа у томе што давање у закуп куће, стана, апартмана, собе, лежаја или другог простора од стране правног лица, предузетника или физичког лица у периоду до 30 дана сматра се пружањем угоститељске услуге смештаја. Физичким лицима је по први пут омогућено да раде самостално и директно без посредника (како је то до сада закон прописивао: морали су да раде преко туристичких агенција и/или локалних туристичких организација што је доводило до огромних проблема, злоупотреба и сиве економије), што ће им у значајној мери поједноставити и олакшати пословање. Надаље, остављена је могућност да уколико желе, да раде преко посредника, али у том случају је прописана обавеза да је обавезни елемент уговора о посредовању број и датум издавања решења о категоризацији, као и расположиви капацитети. Физичким лицима пружаоцима услуга смештаја у домаћој радности (апартман, кућа, соба) забрањује се услуживање хране и пића. Изузетно, у сеоским туристичким домаћинствима је дозвољено и то услуживање производа из властите производње. Такође, за исту категорију лица прописује се могућност паушалног плаћања боравишне у утврђеном годишњем износу у складу са расположивим капацитетима таксе што ће у великој мери даље поједноставити услове

њиховог пословања, али и у великој мери унапредити наплату боравишне таксе као изворног прихода јединице локалне самоуправе.

Наутичкотуристичка и ловнотуристичка делатност обрађене су само у сегменту који се односи на пружање угоститељских услуга смештаја. Новина је да ловнотуристичку делатност може да обавља привредно друштво, друго правно лице или предузетник, ако као корисник ловишта испуњава услове прописане законом којим се уређује област ловства.

У циљу ефикаснијег остваривања примарног задатка Нацрта закона, извршено је прецизирање и појашњење прерасподела права, обавеза и овлашћења инспекцијских служби. Наиме, локалној самоуправи, односно овлашћеним инспекцијским органима локалне самоуправе поверен је знатан део надзора над применом Закона. Јединица локалне самоуправе доноси посебан акт о напред наведеном ако је оранизовала обављање послова инспекцијског надзора на својој територији преко овлашћених инспектора.

У погледу права и дужности овлашћеног туристичког инспектора извршено је усаглашавање са Законом о инспекцијском надзору. Инспектора јединице локалне самоуправе изједначени са правима прописаним за туристичког инспектора у циљу ефикаснијег рада инспекцијских служби. Осим тога инспектор јединице локалне самоуправе врши надзор у делу испуњености прописаних услова, који су ближе уређени актом јединице локалне самоуправе.

У погледу висине казни није дошло до значајних промена, осим висине казни за физичка лица. Изузетно у категорију запрећених већих казни сврстана су она лица или субјекти који раде неправно, наступају „преварно“, односно обмањује и сл. Такође, прописане су казнене одредбе, односно прекршајна одговорност за одговорна лица у државном органу и јединици локалне самоуправе.

Дефинисани циљеви су прецизни (не могу се тумачити на различите начине, тј. сви актери на које се нацерт односи могу их схватити само на један начин; мерљиви (повећање категорисаних објеката домаће радиности и сеоских туристичких домаћинстава за 30% у средњем року); прихватљиви јер је реч о дугогодишњима захтевима физичких лица пружаоца угоститељских услуга смештаја (да раде директно и без посредника); реални јер се могу остварити с расположивим ресурсима и што је примена оваквих решења у развијеним туристичким земљама и земљама окружења дала изузетне резултате и временски одређени (у средњем року – увођење централног информационог система у области угоститељства и туризма) Е-туриста до 1. јуна 2020. године).

Може се рећи да ће стварање услова за бржи и квалитетнији развој угоститељства, као и регулисање ове области на савремен начин довести до смањења сиве економије, и последично позитивног утицаја на укупни привредни развој земље. Осим што развој угоститељства има велики значај као потенцијал привредног раста и развоја, креирање нове додатне вредности и новог запошљавања оно има велики утицај на побољшање и стално унапређење имица земље.

3. Друге могућности за решавање проблема

Једина могућност за решавање уочених проблема којима се Нацрт закон бави је управо доношење новог Закона о угоститељству, имајући у виду да се предложене измене односе на унапређење области где су проблеми и уочени.

4. Зашто је доношење закона најбоље за решавање проблема

Имајући у виду регулативу развијених туристичких земаља ЕУ, а посебно земаља у окружењу (Хрватска, Словенија, Грчка, Бугарска, Македонија и др.), степен достигнутог развоја туризма и угоститељства, односно, туристичке и угоститељске привреде у Републици Србији, специфичност и комплексност савременог туризма и угоститељства, као и захтеве угоститељске привреде Републике Србије (изнете на седницама Националног савета за развој туризма у периоду од 2015. до 2018. године, као и закључке 50. и 51. Скупштине пословног удружења угоститељске привреде Србије - ХОРЕС), стекли су се услови, да се ове две привредне области системски регулишу са два засебна закона – Законом о туризму и Законом о угоститељству.

Доношењем овог закона побољшаће се ниво квалитета у пружању услуга у угоститељској делатности, доћи ће до значајног сузбијања сиве економије, а истовремено ће се извршити потпуно усклађивање са Директивом 2006/123/ЕЗ Европског парламента и Савета од 12. децембра 2006. године, о услугама на унутрашњем тржишту, на који начин је у потпуности дошло до транспонувања (увођења) ове Директиве у правни систем Републике Србије.

5. На кога ће и како утицати предложена решења

Угоститељство условљава развој, пре свега, оних привредних делатности које учествују у остваривању потреба домаћих и страних туриста. С тим у вези може се очекивати повећање броја радних места и запошљавање у угоститељству, али и бројни ефекти у туризму и у делатностима на које туризам и угоститељство има значајан директан и индиректан утицај.

Директни ефекти на:

- 1) туристичко посредовање – туристичке агенције и други посредници у реализацији туристичког промета;
- 2) саобраћај – сви видови саобраћаја намењени превозу домаћих и страних туриста и то како у јавном саобраћају, тако и у превозу за сопствене потребе (посебно аутомобилима);
- 3) трговину - конкурентност једне туристичке земље у великој мери зависи од асортимана разних врста производа, а посебно сувенира који се пласирају домаћим и страним туристима, као и разне врсте прехранбених и других производа и специфичних квалитетних финалних производа било домаће или стране производње;
- 4) спорт – широк комплекс разних врста спортских терена и wellness и спа центара који су важни за масовну активну рекреацију, као и припрему професионалних спортиста у туристичким местима;

5) посебне центре намењене организацији конгреса и разних других скупова из области науке, културе, образовања, политике и сл;

6) разне активности које се третирају као комуналне делатности у туристичким местима, а које пружају директне услуге домаћим и страним туристима и од чијег квалитета у великој мери зависи квалитет туристичке понуде туристичког места (уређеност зелених површина, паркинг простора, површина за забаву и разоноду, водоснабдевање, снабдевање електричном енергијом, гасом и др);

7) опремљеност главних саобраћајница у друмском саобраћају бензинским пумпама са широким асортиманом производа, опремљеност аеродрома, речних лука за прихват крузера, уређеност марина за индивидуална пловила и сл;

8) квалитетне медицинске услуге од једноставнијих до најсложенијих у оквиру клиничких центара и самосталних приватних здравствених установа;

9) разне врсте културних манифестација, фестивала и других догађаја (БЕМУС, ЕХИТ, Гуча и др);

10) врхунске спортске догађаје европског и светског значаја.

Индиректни ефекти:

1) пољопривреда - пласман пољопривредних производа без ограничења од стране ЕУ или других организација, од огромног је значаја, јер многи од ових производа (нарочито прехранбених) не би могли, према светским стандардима, да нађу пласман на светском тржишту због разних ограничења;

2) индустрија - артикли широке потрошње активирају многе индустријске гране које своје производе пласирају преко угоститељства или директно домаћим и страним туристима. Овде спадају и разни производи намењени грађевинарству (цемент, челиче конструкције, намештај за опремање смештајних објеката, текстилни производи и сл);

3) грађевинарство - производи грађевинарства налазе широко тржиште захваљујући развоју туризма кроз изградњу угоститељских објеката за смештај и исхрану, објеката за рекреацију, wellness и сра центара, аква паркова и др;

4) енергетика - обухвата потрошњу електричне енергије, водоснабдевање, гасификацију објеката и др.

Предложеним решењима доћи ће до већег сузбијања сиве економије и подизања нивоа квалитета и безбедности пружања угоститељских услуга. На овај начин ће доћи до унапређења степена задовољства корисника услуга, као предуслова за развој ове привредне гране, што ће се све одразити на ефекте позитивног пословања привредних субјекта.

Као што је већ напред наведено уведени су и нови појмови, који као новина представљају савременији облик пословања и организовања субјеката у угоститељству. Кључна новина огледа су у увођењу централног информационог система у области угоститељства и туризма (Е – ТУРИСТА) као јединственог и централизованог електронског информационог система, који садржи све релевантне податке о пружаоцима услуге смештаја и објектима за смештај, преко кога се врши њихова

евиденција и уносе други подаци проистекли из обављања угоститељске, наутичке и ловнотуристичке, односно туристичке делатности. Циљ успостављања електронског система пријаве и одјаве туриста је осим, обједињавања свих података о пружаоцима услуга смештаја, и скраћивање и смањивање броја и трошкова административних процедура, унапређење сарадње и размене података надлежних државних институција, унапређење ефикасности система наплате и контроле плаћања боравишне таксе и пореза те последично повећање прихода буџета локалних самоуправа и буџета Републике Србије, смањење сиве економије и неправног рада (посебно физичких лица пружаоца услуга смештаја), унапређење статистичког праћења кретања туриста, спровођење активне маркетинг политике и подизање конкурентности туристичке понуде Републике Србије.

Што се тиче вођења евиденције министарство је у обавези да у централни информациони систем (Е-туриста) унесе податке о објектима, односно о пружаоцу услуге смештаја, које оно категорише, као и о податке о здравственим установама које имају претходну сагласност министра да обављају угоститељску делатност.

Прописује се да јединица локалне самоуправе води евиденцију угоститеља и угоститељских објеката које она категорише, као и евиденцију угоститеља и угоститељских објеката за смештај који немају законску обавезу категоризације.

Министарство и јединица локалне самоуправе су у обавези да пружаоцу услуге смештаја учине доступним приступ централном информационом систему. Угоститељ који пружа услугу смештаја је у обавези да евиденцију корисника услуга смештаја води преко централног инфомационог система, на прописан начин. Угоститељ који пружа услугу смештаја је у обавези да обезбеди интернет везу за приступ централном инфомационом систему, као и обавезу у базу централног информационог система, на прописан начин, уноси све релевантне податке. Угоститељ који пружа услуге смештаја може у централни информациони систем да уноси и додатне податке о карактеристикама угоститељског објекта за смештај, понуди, специфичностима и др. Подаци морају да буду истинити.

Напред наведено односи се и на здравствене установе, као и на пружаоце услуга смештаја у објекту наутичког и ловног туризма.

Увођењем централног информационог система у области угоститељства и туризма у складу је са дефинисаним приоритетом дигитализације привреде Републике Србије, али и даљим развојем електронске управе.

Под појмом трансфера сматра се превоз корисника услуге смештаја који се реализује на краћој релацији искључиво на дестинацији, односно локалу. Такође угоститељ који пружа угоститељску услугу смештаја може искључиво за потребе корисника услуге смештаја, на његов захтев, да пружи, односно обезбеди и додатну услугу као што је трансфер, куповина карата или улазница, резервација ресторана и сл.

Надаље, угоститељ може да понуди кориснику услуге смештаја осигурање од последица незгоде за време боравка у угоститељском објекту за смештај, уз напомену да исто није обавезујуће у том случају угоститељ је дужан да кориснику услуге да информацију о условима и цени осигурања.

Надаље, ближе су уређени услови за категоризацију и пословање објеката чији се делови налазе у власништву других правних и физичких лица. Уводи се могућност

електронског подношења захтева за категоризацију, у циљу олакшања пословања и убрзавања поступка категоризације.

Нацрт предвиђа пренос овлашћења на јединице локалне самоуправе које ће моћи да посебним актом ближе да уреди услове за уређење и опремање угоститељског објекта, а који се односе на уређење и опремање уређајима за одвођење дима, паре и мириса, као и других непријатних емисија. Исто тако предвиђено је и за услове за уређење и опремање угоститељског објекта у којима се емитује музика или изводи забавни програм, а којима се обезбеђује заштита од буке, као и техничке и друге услове у угоститељском објекту, који се налази у стамбеној згради, као и начин обављања угоститељске делатности.

Још једна од новина које Нацрт закона предвиђа је појам тајног госта кога решењем одређује Министар ради вршења провере испуњености услова и поступања са пажњом доброг привредника у објектима у категорији четири и пет звездица.

Ово лице, сачињава извештај са стручним мишљењем који доставља министарству

Надаље, прописују се знатне олакшице пружаоцима услуга смештаја (физичким лицима) у објектима домаће радиности и сеоског туристичког домаћинства. Тако физичко лице може да пружа угоститељске услуге у објектима смештајних капацитета до 30 индивидуалних лежајева, за највише 30 корисника услуга., односно давање у закуп куће, стана, апартмана, собе, лежаја или другог простора од стране правног лица, предузетника или физичког лица у периоду до 30 дана сматра се пружањем угоститељске услуге смештаја. Све ове мере имају за циљ смањење сиве економије и бесправног рада (посебно физичких лица пружаоца угоститељских услуга смештаја).

У односу на боравишну таксу Влада ће ближе прописати услове, критеријуме и начин утврђивања висине годишњег износа боравишне таксе за физичко лице које пружа угоститељске услуге смештаја у објектима домаће радиности и сеоском туристичком домаћинству, као начин и рокове плаћања. Нацртом је предвиђено да боравишну таксу плаћа корисник услуге смештаја у угоститељском објекту а смештај, за сваки дан боравка. Изузетно, омогућено је да боравишну таксу плаћа угоститељ, који као физичко лице пружа услуге смештаја у објектима домаће радиности и сеоском туристичком домаћинству у утврђеном годишњем износу на прописан начин.

Што се тиче права и дужности и овлашћења туристичког инспектора, извршено је усаглашавање са Законом о инспекцијском надзору, а инспектору је поверено да записником о инспекцијском надзору наложи једну или више мера за отклањање неправилности, да изриче превентивне, као и друге мере које су посебно уређене законом којим се уређује инспекцијски надзор, као и да наступи као анонимни корисник услуге (провокативна куповина). Нацртом су права и дужности овлашћеног инспектора јединице локалне самоуправе изједначени са правима прописаним за туристичког инспектора.

У погледу наплате и уплате боравишне таксе, као и истицање и придржавање прописаног радног времена у угоститељском објекту локални инспектор је овлашћен да врши надзор у свим угоститељским објектима, док овлашћени инспектор јединице локалне самоуправе права и дужности врши само у оквиру надлежности која му је поверена овим законом.

Поред инспекцијског надзора над хостелима и објектима домаће радиности и сеоског туристичког домаћинства, инспектор јединице локалне самоуправе врши надзор у делу испуњености прописаних услова, који су ближе уређени актом јединице локалне самоуправе. Посебно је наглашено да када су у питању угоститељски објекти који се налазе у стамбеним зградама, а не ради се о објекту домаће радиности, односно хостелу, локални инспектор је овлашћен да врши инспекцијски надзор само у делу који је јединица локалне самоуправе својим актом ближе уредила.

Ефикаснија инспекцијска контрола и територијална прерасподела надлежности, свакако ће допринети сузбијању сиве економије, односно очекују се позитивни ефекти на буџет Републике Србије и буџете јединица локалних самоуправа.

У том смислу предложена су решења која се односе на јавни сектор, али и на привредне субјекте који обављају делатности и пружају услуге из области угоститељства, а која ће имати позитиван утицај и на кориснике угоститељских услуга.

Даље, предложена решења, у погледу кадрова (прописани услови за руководиоца у угоститељском објекту), допринеће подизању нивоа квалитета у вршењу послова и бољег функционисања угоститељских објеката.

У погледу висине казни није дошло до већих одступања, осим казни за физичка лица. Изузетно у категорију запрећених виших износа казни сврстана су она лица или субјекти који раде неправно, наступају „преварно“, односно обмањујуће и сл. Такође, прописане су казнене одредбе, односно прекршајна одговорност за одговорна лица у државном органу и јединици локалне самоуправе.

6. Трошкови које ће примена закона створити грађанима и привреди

Нацрт не предвиђа додатне трошкове у вези са увођењем централног информационог система у области угоститељства и туризма (Е – ТУРИСТА) као и евиденције свих угоститељских објеката за смештај.

Посебно се наглашава да ће физичко лице имати обавезу плаћања паушално утврђеног износа боравишне таксе на годишњем нивоу. Међутим, иста мера и нова укупна регулатива која се односи на физичка лица пружаоце угоститељских услуга смештаја, омогућава знатне олакшице и уштеде у пословању (нпр. укида се обавеза рада преко посредника којима су физичка лица била у обавези да плаћају провизију). Треба истаћи да је Нацрт Закона о угоститељству израђен у сарадњи са Министарством финансија које је, као пакет мера истовремено, предложило Измене и допуне Закона о порезу на доходак грађана који предвиђао увођење паушалног плаћања пореза за физичка лица пружаоце угоститељских услуга смештаја (домаћа радиност и сеоска туристичка домаћинства) који би се обрачунавао износом у висини од 5% од просечне бруто зараде у републици Србији у претходној години помножено са бројем расположивих лежачева и категоријом туристичког места као корективни фактор (од 0,4 до 1). На овај начин ће ова категорија угоститеља путем 1-2 издавања појединачног лежача зарадити средства за плаћање годишњег пореза, а преосталих 363 дана приходовати, легално, у складу са законом. Висина боравишне таксе за ова лица на годишњем нивоу требало би да буде еквивалентна висини пореза, а коју ће моћи обрачунати и наплатити туристима у оквиру своје понуђене цене. Са друге стране, у

значајној мери повећаће се приходи јединица локалне самоуправе по основу наплате боравишне таксе који је у овом тренутку на ниском нивоу због изузетно високог степена сиве економије ове категорије угоститеља. Није могуће прецизно одредити финансијске ефекте јер не постоје адекватни подаци о броју, структури и капацитетима објеката домаће радионости и сеоских туристичких домаћинстава (ове објекте категоришу као поверен посао јединице локалне самоуправе). Такође, не постоје подаци о броју, структури нити капацитетима угоститељских објеката који немају обавезу категоризације (хостели, виле, коначишта, преночишта и др.). Надаље, доношење оваквих системских решења када је реч о домаћој радионости и сеоским туристичким домаћинствима представља неопходност за ефикасно спровођење IPARD 2 ЕУ програма, мера 7 која се односи на диверзификацију пољопривредних газдинстава и развој пословања, а која треба да отпочне 2019. године.

Креирање, реализација и увођење централног информационог система у области угоститељства и туризма (Е – ТУРИСТА) као и евиденције свих угоститељских објеката за смештај је у надлежности Канцеларије за ИТ и Е управу која је део Посебне радне групе за припрему текста Нацрта Закона о угоститељству и припрему техничке спецификације ИТ структуре за развој и успостављање електронског система пријављивања и одјављивања туриста (Е туриста). Средства за ову намену ће на основу процене стручњака Канцеларије за ИТ и Е управу бити обезбеђена у оквиру њеног буџета, односно, од стране донатора из средстава намењених за пројекте дигитализације у републици Србији.

Пристап централном информационом систему у области угоститељства и туризма (Е – ТУРИСТА) ће за све угоститеље бити бесплатан.

7. Да ли позитивни ефекти оправдавају трошкове

Као што је већ напред наведено, очекиване користи значајно превазилазе ниво предвиђених трошкова. Успостављање бесплатног електронског система пријаве и одјаве туриста (Е туриста), обједињавање свих података о пружаоцима услуга смештаја, скраћивање и смањивање броја и трошкова административних процедура, унапређење сарадње и размене података надлежних државних институција, унапређење ефикасности система наплате и контроле плаћања боравишне таксе те последично повећање прихода буџета локалних самоуправа и буџета Републике Србије, смањење сиве економије и неправног рада (посебно физичких лица пружаоца услуга смештаја), унапређење статистичког праћења кретања туриста, спровођење активне маркетинг политике и подизање конкурентности туристичке понуде Републике Србије утицаће на остваривање бољих ефеката пословања субеката у угоститељству.

Предвиђеним новинама уводе се знатне олакшице пружаоцима услуга смештаја (физичким лицима) у објектима домаће радионости и сеоског туристичког домаћинства. Надаље, Нацртом је предвиђено омогућавање подношења захтева за категоризацију електронским путем; јасније су дефинисани услови за обављање делатности; предвиђено је да се угоститељима који повремено обављају угоститељску делатност (на сајмовима, вашарима, пригодним прославама и на другим јавним манифестацијама,

а најдуже 30 дана), укида обавеза регистрације огранака, омогућавање физичким лицама која пружају услуге смештаја у објектима домаће радиности и сеоском туристичком домаћинству да обављају угоститељску делатност самостално без посредника; као и бољу координацију и размену података између органа јавне управе.

Стратешко опредељење наше земље да поред туризма развија и угоститељство као његов интегрални део. Одредбама овог Нацрта стварају се основе за непрекидан, динамичан, усклађен и конкурентан раст и развој угоститељства и туризма на принципима одрживости и исплативости, тржишно потврђеном квалитету услуга, предностима дестинације и препознатљивом идентитету у међународним оквирима.

Имајући у виду напред наведено процењено је да ће позитивни ефекти закона на грађане, привреду али и буџете Републике Србије и јединица локалних самоуправа далеко превазићи трошкове које ће им његова примена створити.

8. Да ли се законом подржава стварање нових привредних субјеката на тржишту и тржишна конкуренција

Увођењем ових мера повећаће се ниво заинтересованости грађана за обављање угоститељске делатности и повећати ниво инвестирања у угоститељску делатност. Другим речима, предложена законска решења значајно утичу на стварање нових привредних субјеката и тржишну конкуренцију

9. Да ли су све заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о закону

Основана је Посебна радна група за припрему текста Нацрта Закона о угоститељству и припрему техничке спецификације ИТ структуре за развој и успостављање електронског система пријављивања и одјављивања туриста (Е туриста). Чланови Посебне радне групе су формирану у два тима:

-правни тим, за израду текста Нацрта закона о угоститељству, односно на припреми нацрта регулативе којом ће се уредити област угоститељства;

-технички тим, задужен за израду техничке спецификације ИТ структуре за развој и успостављање електронског система пријављивања и одјављивања туриста (Е туриста) на територији Републике Србије.

Посебна радна група састављена је од представника надлежних ресорних министарстава, Канцеларије за ИТ и Е управу, а радом Посебне радне групе председавао је саветник Председника Владе РС. Такође, у рад Посебне радне групе укључени су и представници асоцијације туристичких агенција (YUTA) и асоцијације хотелијера (HORES), удружења бања Србије, удружења туристичких водича Србије, Привредне коморе Србије, ТОС-а, ТОБ-а, Секретаријата за привреду града Београда, као и представници високошколских установа, из редова стручњака у области туризма и угоститељства.

Јавна расправа је одржана у периоду од 1. до 20. јуна 2018. године (у складу са Програмом јавне расправе који је одредио Одбор за привреду и финансије) и почела је постављањем Нацрта закона о угоститељству на интернет страници Министарства трговине, туризма и телекомуникација.

Сви заинтересовани били су у могућности да преузму текст Нацрта и упознају се са предложеним решењима, као и да доставе примедбе, предлоге и коментаре електронским путем.

Према Програму јавне расправе централни догађај, у форми округлог стола, у организацији Министарства и Привредне коморе Србије, одржан је 19. јуна 2018. године, у просторијама Привредне коморе Србије.

Позив за учешће на овом догађају постављен је на сајту Министарства и Привредне коморе Србије и ви заинтересовани могли су да присуствују догађају и активно учествују у дискусији.

Јавној расправи су присуствовали представници:

- асоцијација туристичких агенција – Уута, Атас и Антас,
- ХОРЕС-а – Удружење хотелијера и ресторатера Србије,
- Кампинг асоцијације Србије,
- Агенција које пручају усугу изнајмљивања возила,
- Удружење туристичких водича Србије,
- Удружење бања Србије,
- Феријалног и хостелског савеза Србије,
- Удружења сеоских туристичких домаћинстава,
- Јединца локалне самоуправе (града и општине) и то представници Секретаријата за привреду и Секретаријата за инспекцијске послове – Београд, Нови Сад, Врњачка Бања,
- Туристичке организација Београд,
- Туристичке организације Србије,
- Привредне коморе Београда,
- Прибредне коморе Новог Сада,
- Представници факултета и високих школа,
- Представници медија, као и
- Бројни појединци, привредници, који су као учесници узели учешће у расправи.

Имајући у виду да је одзив релевантних представника сектора угоститељства, туристичких агенција, туристичких професија, јединица локалне самоуправе, туристичких организација, удружења и др. био на веома завидном нивоу, општа је оцена да је јавна расправа успешно спроведена и да је остварена задовољавајућа сарадња између представника Министарства, као предлагача прописа, и свих заинтересованих страна.

Посебно се напомиње да је Нацрт закона достављен и члановима Националног савета за развој туризма са циљем њиховог активног укључења и ова тема је и уврштена у дневни ред седнице Националног савета 19. јуна 2018. године. Национални савет за развој туризма РС је позитивно оценио предложено решење.

10. Које ће се мере током примене закона предузети да би се остварило оно што се доношењем закона намерава

Нацртом закона предвиђене су следеће мере за спровођење акта:

Регулаторне: доношење следећих подзаконских аката од стране министарства надлежног за послове туризма у периоду од 6 месеци од дана ступања на снагу Закона о туризму.

Код износа боравишне таксе Нацртом је предвиђено да:

Влада ближе прописује услове, критеријуме и начин утврђивања висине годишњег износа боравишне таксе за физичко лице које пружа угоститељске услуге смештаја у објектима домаће радиности и сеоском туристичком домаћинству, као начин и рокове плаћања.

Министар надлежан за послове туризма уз сагласност министра надлежног за унутрашње послове прописати начин уношења, рада, вођења и коришћења централног информационог система као и његову садржину и врсту података.

Министар надлежан за послове туризма прописати садржину и начин подношења пријаве угоститељских објеката за смештај (из чл. 12, 42. и 56. Нацрта закона), као и садржину и начин вођења евиденције објеката за смештај.

Регулаторне: доношење следећих подзаконских аката у оквиру овлашћења која су пренета на јединице локалне самоуправе (чл. 13, 20, 43, 57 и 80):

Услове за уређење и опремање угоститељског објекта, а који се односе на уређење и опремање уређајима за одвођење дима, паре и мириса, као и других непријатних емисија.

Услове за уређење и опремање угоститељског објекта у којима се емитује музика или изводи забавни програм, а којима се обезбеђује заштита од буке, као и техничке и друге услове у угоститељском објекту, који се налази у стамбеној згради, као и начин обављања угоститељске делатности.

Јединица локалне самоуправе доноси посебан акт о напред наведеном ако је организовала обављање послова инспекцијског надзора преко овлашћених инспектора, на начин прописан овим законом.

Поред других подзаконских аката у реализацији кључног циља доношења Нацрта закона, прописује се да ће:

Министар уз сагласност министра надлежног за унутрашње послове прописати начин уношења, рада, вођења и коришћења централног информационог система као и његову садржину и врсту података.

Министар прописати садржину и начин подношења пријаве угоститељских објеката за смештај (из чл. 12, 42. и 56. Нацрта закона), као и садржину и начин вођења евиденције објеката за смештај.

Нерегулаторне: увођење централног информационог система у области угоститељства и туризма (Е – ТУРИСТА) ће захтевати одређене обуке лица која ће примењивати нова законска решења (привредни субјекти, физичка лица и овлашћени службеници), током 2019. године, које ће бити организоване у сарадњи са канцеларијом за ИТ и Е управу из средстава донатора.

Институционално управљачке: министарства надлежна за послове туризма, здравља, пољопривреде, унутрашњих послова и др. којима је поверен инспекцијски надзор, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе, Агенција за привредне регистре, канцеларија за ИТ и Е управу и др. Нацртом је јасно прописано да ће Министарство и јединице локалне самоуправе путем централног информационог система у области угоститељства и туризма (Е – ТУРИСТА) размењивати податке са државним органима, органима аутономних покрајина, органима јединице локалне самоуправе и имаоцима јавних овлашења. Размена података ће се вршити електронским путем, на контролисан и безбедан начин, уз примену мера заштите у складу са прописима којима се регулише информациона безбедност. Прописано је да се размена података са државним органима, органима аутономне покрајине, органима јединице локалне самоуправе и имаоцима јавних овлашења, на начин да имају приступ централном информационом систему ради обраде података из делокруга своје надлежности (статистика, порески органи и сл.).

Одлуком Владе Републике Србије основан је Национални савет за развој туризма Републике Србије који окупља високе представнике свих релевантних ресора јавног сектора, АП Војводине, представнике Привредне коморе Србије, истакнуте привреднике и појединце, представнике пословних и струковних удружења, ТОС-а, универзитета (факултета) приватног и јавног сектора на којима се изучава туризам. Задаци Националног савета су:

- 1) успостављање координације и комуникације свих укључених страна у циљу развоја туристичке индустрије и позиционирања Републике Србије;
- 2) обезбеђивање јавности и одговорности у домену развоја Републике Србије као туристичке дестинације у развоју туристичких производа Републике Србије;
- 3) повећање степена конкурентности туристичке привреде Републике Србије као туристичке дестинације и унапређење пословне климе у туризму;
- 4) унапређење инвестиционе климе и повећање инвестиционог улагања у туризам;
- 5) анализа ефикасности микрорегиона (инфраструктура, туристички производи, брендирање);
- 6) предузимање мера за унапређење конкурентности кроз промоцију и маркетинг, изградњу инфраструктуре, усклађивање локалних и регионалних институција и друго.

Националним саветом председава министар надлежан за послове туризма.