

V. АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА

1. Кључна питања за анализу постојећег стања и правилно дефинисање промене која се предлаже

- 1) *Који показатељи се прате у области, који су разлози због којих се ови показатељи прате и које су њихове вредности? Да ли се у предметној области спроводи или се спроводио документ јавне политике или пропис? Представити резултате спровођења тог документа јавне политике или прописа и образложити због чега добијени резултати нису у складу са планираним вредностима.*

Законом о дувану („Службени гласник РС”, бр. 101/05, 90/07, 95/10, 36/11, 93/12, 108/13 и 91/19, у даљем тексту: важећи закон) уређују се услови и начин производње, обраде, прераде и стављања у промет дувана, обрађеног дувана и прерађеног дувана, као и производње, разврставања и промета дуванских производа у Републици Србији, формирањем правног оквира који омогућава регулисану производњу и промет дуванских производа, сузбијање нелегалне производње и промета дувана и дуванских производа, стварање бољих услова за пословање на тржишту дувана и дуванских производа и унапређење сарадње свих надлежних органа применом овог закона, што води већој транспарентности и побољшању пружања услуга привредним субјектима, као и реализацији планираног тренда прикупљања прихода од акциза у републички буџет. Основни показатељи учинка су: пословање привредних субјекта на тржишту у складу са важећим дозволама, регистрација свих робних марака које се налазе на тржишту, продаја дуванских производа у складу са објављеним ценама, контрола производње дувана кроз обавезе произвођача дувана о закључењу кооперативних уговора у прописаном року, као и обавезе предаје дувана у прописаним роковима чиме се постиже адекватна контрола нелегалног промета.

- 2) *Који су важећи прописи и документи јавних политика од значаја за промену која се предлаже и у чему се тај значај огледа?*

Националним програмом за усвајање правних тековина ЕУ од 2022-2025. године предвиђено је у оквиру преговарачке позиције 28, у области Контроле дувана, усклађивање Закона о дувану са Директивом 2014/40/ЕУ. Нацртом закона стварају се услови за регулисање производње и промета сродних производа, кроз лиценцирање малопродаје и упис у регистре привредних субјеката који се баве увозом и производњом сродних производа.

- 3) *Да ли су уочени проблеми у области и на кога се односе? Представити узроке и последице проблема.*

С обзиром да је тржиште подложно сталним променама и новинама у циљу задовољења потреба потрошача, уочен је растући тренд производа на тржишту који не садрже дуван али који представљају алтернативу дуванским производима.

Кључан узрок проблема тиче се чињенице да наведени производи стварају зависност и могу бити штетни по здравље, као и да такви производи не садрже здравствено упозорење, немају ограничења у погледу састава, садржаја и паковања. Последица наведеног проблема директно би утицала на потрошаче као и на малолетна лица с

обзиром да не постоји законска регулатива којом би се ограничила продаја ових производа малолетним лицима.

Овим законом омогућила би се регулисана производња и промет нових и алтернативних производа сродним дуванским производима, обезбедила заштита малолетних лица и јавног здравља и извршило усклађивање с правним тековинама Европске уније (*EU aquis*), и то Директивом 2014/40/EУ.

4) Која промена се предлаже? Да ли је промена заиста неопходна и у ком облику?

Нацртом закона проширен је предмет уређења Закона тако да обухвати сродне производе који не садрже дуван, а у које спадају течности за пуњење електронских цигарета (са и без никотина), биљни производи за пушење односно загревање (који се употребљавају сагоревањем односно загревањем), никотинске врећице, као и производи за водену лулу – ароме за наргиле. Законским решењем прецизиране су дефиниције дуванских производа, у смислу дефинисања несагоревајућих дуванских производа, снуса и дувана за водену лулу (наргилу). Такође, уведена је дефиниција електронског уређаја за загревање дуванског односно биљног производа и електронске цигарете, ради јасне дистинкције између уређаја и производа.

Имајући у виду значајне промене на тржишту, у погледу понуде и потражње за производима алтернативним дуванским производима, као и њихову посебну популарност међу малолетницима, Законом се регулишу електронске цигарете за једнократну употребу, течности за пуњење електронских цигарета, као и никотинске врећице и уводе експлицитне забране у циљу заштите малолетника.

С обзиром да до сада није постојао јединствени правни оквир који би регулисао производњу и промет сродних производа, као и да је потребно узети у обзир заштиту малолетника, неопходно је материју регулисати изменама и допунама закона.

5) На које циљне групе ће утицати предложена промена? Утврдити и представити циљне групе на које ће промена имати непосредан односно посредан утицај.

Предложено законско решења имаће директан утицај на привредне субјекте који послују на тржишту дувана и дуванских производа, као и на привредне субјекте који увозе и врше промет електронских цигарета, никотинских врећица и осталих сродних производа. Такође, трговци на мало сродним производима биће под непосредним утицајем, с обзиром да до сада није постојала обавеза поседовања дозволе и плаћања накнаде за обављање делатности.

6) Да ли постоје важећи документи јавних политика којима би се могла остварити жељена промена и о којим документима се ради?

Не постоје важећи документи јавних политика којима би се могла остварити жељена промена.

7) Да ли је промену могуће остварити применом важећих прописа?

Имајући у виду да је реч о законској материји, увођење и измене предметне материје могу се вршити само изменом закона. Како се материја која се уређује овим законом односи на регулацију тржишта дувана, дуванских и сродних производа, нису разматране могућности, нити је било основа за разматрање њеног уређења другим законом или подзаконским актом.

8) *Квантитативно (нумерички, статистички) представити очекиване трендове у предметној области уколико се одустане од интервенције (status quo).*

Уколико не би дошло до предложених измена и допуна Закона о дувану не би могло адекватно да се прати стање на тржишту дувана и дуванских производа, укључујући и сродне производе.

Осим тога, на овај начин се омогућава адекватна заштита малолетника, доприноси заштити здравља становништва прописивањем састава и успостављањем контролисаног тржишта на којем послују лиценцирани субјекти, као и повећању буџетских прихода кроз наплате накнаде за обављање делатности.

9) *Какво је искуство у остваривању оваквих промена у поређењу са искуством других држава односно локалних самоуправа (ако је реч о јавној политици или акту локалне самоуправе)?*

У Мађарској, Италији и Аустрији постоји систем монопола малопродаје дуванских производа, у смислу да постоје наменске продавнице дуванских производа (Тобассо Shops). Осим дуванских производа, у овим малопродајним објектима продају се и нови производи попут електронских цигарета и производа са никотином (нпр. никотинске врећице).

Новине које су ове државе увеле јесте изједначавање електронских цигарета и никотинских производа са дуванским производима у погледу лиценцирања и надзора над њиховим прометом. У Италији, у надлежности Агенције за акцизе, царину и монопол налази се лиценцирање производње и промета течности за електронске цигарете и никотинских производа. Осим тога, од скоро успостављен је и систем издавања посебних дозвола за пословање наргила барова. Аустрија је тренутно у процедури успостављања система лиценцирања течности за електронске цигарете, док се у Италији разматра потпуна забрана арома без никотина.

Како се тржиште дувана и дуванских производа континуирано мења, идући у смеру развоја нових и алтернативних производа који у свом саставу не садрже дуван, али садрже никотин или ароме без никотина, а намењени су пушењу или оралној употреби, европске државе и Европска унија раде на измени регулатива како би их изједначили са дуванским производима.

2. Кључна питања за утврђивање циљева

1) *Због чега је неопходно постићи жељену промену на нивоу друштва? (одговором на ово питање дефинише се општи циљ)*

2) *Шта сте предметном променом желели постићи? (одговором на ово питање дефинишу се посебни циљеви чије постизање треба да доведе до остваривања општег циља. У односу на посебне циљеве, формулишу се мере за њихово постизање.)*

Одговор на питања 1)-2)

Овим Нацртом закона постиже се стварање бољих услова за пословање на тржишту дувана и дуванских производа, ефикасније регулисање производње и промета дуванских производа, формирање правног оквира којим се регулише производња и промет нових и алтернативних производа који су сродни дуванским производима, као и регулисање пословања привредних субјеката који обављају делатност производње и промета наведених производа на тржишту Републике Србије.

Такође, Нацртом закона регулише се садржина и обележавање дуванских и сродних производа, као и увођење експлицитних забрана у циљу заштите малолетника, а све у циљу заштите јавног здравља. Стварају се бољи услови за пословање привредних субјеката, као и повећање буџетских прихода.

3) Да ли су општи и посебни циљеви усклађени са важећим документима јавних политика и постојећим правним оквиром, а пре свега са приоритетним циљевима Владе?

Доношење овог закона усклађено је с постојећим правним оквиром, а пре свега са приоритетним циљевима Владе, у циљу сузбијања сиве економије и очувања буџетских прихода.

4) На основу којих показатеља учинка ће бити могуће утврдити да ли је дошло до остваривања општих односно посебних циљева?

Показатељи учинка су:

- Продаја сродних производа у малопродајним објектима који поседују дозволу. Почетна вредност: око 19600 малопродајних објеката са важећом дозволом за трговину на мало дуванским производима, без прописане обавезе за поседовање дозволе за малопродајне објекте који се баве продајом сродних производа. Циљ: лиценцирање свих малопродајних објеката који се баве продајом како дуванских тако и сродних производа, уз повећање укупног броја важећих дозвола за трговину на мало. Рок за остварење циља: 30 дана за подношење захтева за добијање дозволе за трговину на мало од дана ступања на снагу закона, док је рок за издавање дозволе 8 дана.

- Регистровани произвођачи и увозници сродних производа. Почетна вредност: 0 (не постоји прописана обавеза регистрације привредних субјеката који се баве производњом и увозом сродних производа). Циљ: регистрација свих привредних субјеката који се баве производњом и увозом сродних производа. Рок за остварење циља: 30 дана за подношење захтева за упис у Регистар произвођача сродних производа односно Регистар увозника сродних производа, док је рок за упис у наведене регистре 15 дана.

- Сродни производи који су обележени здравственим упозорењима и који су у погледу састава и садржаја усклађени са законом. Почетна вредност: није прописана обавеза. Циљ: стављање у промет сродних производа који су у погледу састава, садржаја и обележавања усклађени са законом. Рок за остварење циља: рок којим се произвођачи и увозници обавезују да поступе у складу са наведеним је 1. јануар 2025. године. Након наведеног рока могућ је пласман сродних производа на тржиште искључиво у складу са законом.

- Истакнуто здравствено упозорење на осталим дуванским производима (дуван за жвакање, дуван за шмркање и загревани дувански производи односно несагоревајући дуван). Почетна вредност: није прописана обавеза. Циљ: стављање у промет осталих дуванских производа обележених у складу са законом. Рок за остварење циља: рок којим се произвођачи односно увозници осталих дуванских производа обавезују да истакну и прилагоде здравствена упозорења је шест месеци од дана ступања на снагу закона.

- Обележени дувански производи здравственим упозорењима: комбинованим здравственим упозорењима, општим упозорењем и информативном поруком и

усклађени са Директивом 2014/40/ЕУ. Почетна вредност: није прописана обавеза. Циљ: стављање у промет дуванских производа обележених у складу са законом. Рок за остварење циља: рок којим се произвођачи и увозници дуванских производа обавезују да поступе у складу са наведеним је 1. јануар 2027. године. Након наведеног рока могућ је пласман дуванских производа на тржиште искључиво у складу са законом.

3. Кључна питања за идентификовање опција јавних политика

- 1) Које релевантне опције (алтернативне мере односно групе мера) за остваривање циљева су узете у разматрање? Да ли је разматрана status quo опција?*
- 2) Да ли су поред регулаторних мера идентификоване и друге опције за постизање жељене промене и анализирани њихови потенцијални ефекти?*
- 3) Да ли су поред рестриктивних мера (забране, ограничења, санкције и слично) испитане подстицајне мере за постизање посебног циља?*
- 4) Да ли су у оквиру разматраних опција идентификоване институционално управљачко организационе мере које је неопходно спровести да би се постигли посебни циљеви?*
- 5) Да ли се промена може постићи кроз спровођење информативно-едукативних мера?*
- 6) Да ли циљне групе и друге заинтересоване стране из цивилног и приватног сектора могу да буду укључене у процес спровођења јавне политике, односно прописа или се проблем може решити искључиво интервенцијом јавног сектора?*
- 7) Да ли постоје расположиви, односно потенцијални ресурси за спровођење идентификованих опција?*
- 8) Која опција је изабрана за спровођење и на основу чега је процењено да ће се том опцијом постићи жељена промена и остварење утврђених циљева?*

Одговори на питања 1)-8)

Имајући у виду да је реч о законској материји, увођење и измене предметне материје могу вршити само изменом закона. Како се материја која се уређује овим законом односи на регулацију тржишта дувана, дуванских и сродних производа, нису разматране могућности, нити је било основа за разматрање њеног уређења другим законом или подзаконским актом.

Уколико не би дошло до предложених измена и допуна Закона о дувану не би могло да се адекватно прати стање на тржишту дувана и дуванских производа, укључујући и сродне производе, као ни да се оствари планирани тренд прикупљања буџетских прихода.

Осим тога, на овај начин се омогућава адекватна заштита малолетника, доприноси заштити здравља становништва прописивањем састава и успостављањем контролисаног тржишта на којем послују лиценцирани субјекти, као и повећању буџетских прихода кроз наплате накнаде за обављање делатности.

4. Кључна питања за анализу финансијских ефеката

- 1) Какве ће ефекте изабрана опција имати на јавне приходе и расходе у средњем и дугом року?*

Предложене измене прописане овим законом имају за циљ повећање буџетских прихода кроз прописивање обавезе плаћања накнаде за обављање делатности производње и

увоза сродних производа, као и кроз увећање накнаде за обављање делатности трговине на мало дуванским и сродним производима.

2) Да ли је финансијске ресурсе за спровођење изабране опције потребно обезбедити у буџету, или из других извора финансирања и којих?

За спровођење овог закона није потребно обезбедити одређена средства у буџету Републике Србије.

3) Како ће спровођење изабране опције утицати на међународне финансијске обавезе?

С обзиром да се очекује повећање буџетских прихода, реализација изабране опције може имати позитиван утицај на међународне финансијске обавезе Републике Србије.

4) Колики су процењени трошкови увођења промена који проистичу из спровођења изабране опције (оснивање нових институција, реструктурирање постојећих институција и обука државних службеника) исказани у категоријама капиталних трошкова, текућих трошкова и зарада?

Увођење Регистра произвођача сродних производа и Регистра увозника сродних производа захтева проширење функционалности Интегрисаног информационог система Управе за дуван као и планирано проширење административних капацитета кроз запошљавање четири државна службеника.

5) Да ли је могуће финансирати расходе изабране опције кроз редистрибуцију постојећих средстава?

Да.

6) Какви ће бити ефекти спровођења изабраних опција у овом закону опције на расходе других институција?

Сматрамо да ефекти спровођења изабраних опција у овом закону неће битно утицати на расходе других институција.

5. Кључна питања за анализу економских ефеката

1) Које трошкове и користи (материјалне и нематеријалне) ће изабрана опција проузроковати привреди, појединој грани, односно одређеној категорији привредних субјеката?

Предложене промене проузроковаће следеће трошкове:

- За произвођаче сродних производа: накнада за упис у регистар у износу од 5.000.000,00 динара која се може платити у пет једнаких годишњих рата и републичка административна такса у износу 3.310,00 динара. Могући су трошкови прилагођавања процеса производње сродних производа у погледу обележавања, састава, садржаја и величине паковања.
- За увознике сродних производа: накнада за упис у регистар у износу од 5.000.000,00 динара која се може платити у пет једнаких годишњих рата и републичка административна такса у износу 3.310,00 динара.

- За трговце на мало: накнада за издавање дозволе за трговину на мало дуванским и сродним производима у износу од 25.000,00 динара. Дозвола важи две године. Наведени износ накнаде плаћају само трговци на мало сродним производима, док трговци на мало који имају важећу дозволу настављају да врше промет дуванских и сродних производа до истека исте, након чега су дужни да поднесу захтев за издавање нове дозволе уз уплату накнаде од 25.000,00 динара која има рок важења две године.
- За произвођаче дуванских производа могући су трошкови прилагођавања процеса производње у погледу обележавања паковања.

Корист која се односи на све субјекте на тржишту јесте предвидиво пословно окружење, као главни предуслов за нова инвестициона улагања.

- 2) *Да ли изабрана опција утиче на конкурентност привредних субјеката на домаћем и иностраном тржишту (укључујући и ефекте на конкурентност цена) и на који начин?*
- 3) *Да ли изабране опције утичу на услове конкуренције и на који начин?*

Предметни закон нема утицаја на услове конкуренције.

- 4) *Да ли изабрана опција утиче на трансфер технологије и/или примену техничко-технолошких, организационих и пословних иновација и на који начин?*
- 5) *Да ли изабрана опција утиче на друштвено богатство и његову расподелу и на који начин?*
- 6) *Какве ће ефекте изабрана опција имати на квалитет и статус радне снаге (права, обавезе и одговорности), као и права, обавезе и одговорности послодаваца?*

Не очекују се наведени ефекти.

6. Кључна питања за анализу управљачких ефеката

- 1) *Да ли се изабраном опцијом уводе организационе, управљачке или институционалне промене и које су то промене?*

Предметним законом не уводе се организационе, управљачке или институционалне промене.

- 2) *Да ли постојећа јавна управа има капацитет за спровођење изабране опције (укључујући и квалитет и квантитет расположивих капацитета) и да ли је потребно предузети одређене мере за побољшање тих капацитета?*

За успостављање Регистра произвођача сродних производа и Регистра увозника сродних производа, потребно је проширење функционалности информационог система Управе за дуван, као и обука запослених за рад у информационом систему.

3) Да ли је за реализацију изабране опције било потребно извршити реструктуриња постојећег државног органа, односно другог субјекта јавног сектора (нпр. проширење, окидање, промене функција/хијерархије, унапређење техничких и људских капацитета и сл) и у ком периоду је то потребно спровести?

У организационом смислу потребно је извршити проширење систематизације радних места и планирати организациону структуру у циљу извршења свих послова који произилазе доношењем закона. Наведено је потребно спровести у току 2024. године.

4) Да ли је изабрана опција у сагласности са важећим прописима, међународним споразумима и усвојеним документима јавних политика?

Изабрана опција је у сагласности са важећим прописима.

5) Да ли изабрана опција утиче на владавину права и безбедност? Да ли изабрана опција утиче на одговорност и транспарентност рада јавне управе и на који начин?

Изабрана опција омогућава транспарентност рада јавне управе имајући у виду да се истом утиче на сузбијање сиве економије кроз регулисање тржишта дувана и дуванских производа, као и сродних производа.

6) Које додатне мере треба спровести и колико времена ће бити потребно да се спроведе изабрана опција и обезбеди њено касније доследно спровођење?

За спровођење предложених измена, прописани су адекватни рокови за имплементацију.