

САВЕТ ЗА РЕГУЛАТОРНУ РЕФОРМУ
ВЛАДЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Београд, 28. септембар 2007. године

Предмет: Мишљење о томе да ли образложење Нацрта закона о изменама и допунама закона о туризму садржи анализу ефеката у складу са чл. 39. и 40. ст.2. Пословника Владе ("Службени гласник РС" бр. 100/2005)

У складу са чланом 39. и 40. ст.2. Пословника Владе (Сл. гласник РС, бр. 100/ 2005) даје се

МИШЉЕЊЕ:

Образложење Нацрта закона о изменама и допунама закона о туризму, који је Савету за регулаторну реформу привредног система доставило на мишљење Министарство економије и регионалног развоја – Сектор туризам под бројем 010-00-145/2007-16 од 19.09.2007. године САДРЖИ АНАЛИЗУ ефеката у складу са чл. 39. и 40. ст.2. Пословника Владе.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ:

Савету за регулаторну реформу привредног система је Министарство економије и регионалног развоја – Сектор туризам доставило на мишљење Нацрт закона о изменама и допунама закона о туризму са образложењем које садржи одељак III под насловом: „Анализа ефеката“. У том одељку је обрађивач прописа дао одговоре на питања формулисана у складу са чл. 39. и 40. ст.2. Пословника Владе:

I ОДРЕЂЕЊЕ ПРОБЛЕМА КОЈИ АКТ ТРЕБА ДА РЕШИ

Обрађивач прописа је навео да су проблеми који су идентификовани, а које овим законом жели да реши следећи:

1. релативно лоши пословни резултати, односно низак ниво конкурентности и атрактивности туристичких производа Републике Србије;
2. недостатак дугорочних финансијских извора за бржи развој сектора;
3. недостаци у систему планирања развоја туризма и дефицит компетентних субјеката на локалном нивоу;
4. обезбеђење веће заштите корисника туристичких услуга.

Обрађивач прописа је изнео став да је потребан интервенционистички модел развоја овог сектора и стварање професионалног и оперативног државног учесника у туризму, ако се жели бржа ревитализација наслеђене туристичке понуде, као и заштита и планско коришћење туристичких потенцијала. Сматра да привредно друштво за развој туризма представља модел који би могао решити изразити дефицит компетентних субјеката на локалном нивоу. Навео је да владе земаља посредством специјализованих агенција, односно привредних друштава са већинским државним власништвом улазе у припрему инвестиционих пројеката за тржиште или саме делују као предузетници у циљу

што бржег развоја туризма. Као пример овакве праксе, навео је Грчку, Тунис, Египат и Пољску.

Из образложења није јасно да ли постоје друге препреке за развој туризма у Србији (нпр. просторно планирање, проблеми добијања полисе осигурања, капацитет инспекцијских служби, итд.).

II ЦИЉЕВИ КОЈИ СЕ ДОНОШЕЊЕМ АКТА ПОСТИЖУ

Обриђивач прописа је навео да су циљеви који се постижу усвајањем овог закона следећи:

- стварају се услови за оснивање привредног друштва за развој туризма, као основног механизма за постизање глобалне конкурентности туристичког производа у Србији, чиме се обезбеђују услови за примену усавршеног система планирања развоја туризма и позиционирање туристичких регија на тржишту;
- усаглашавање са другим прописима;
- уклањање недостатака уочених током примене постојећег Закона о туризму који се односе на рад туристичких агенција, плаћања боравишне таксе, заштите корисника туристичких услуга, итд.

III ДРУГЕ МОГУЋНОСТИ ЗА РЕШАВАЊЕ ПРОБЛЕМА;

Обрађивач прописа није навео да ли постоје тржишне алтернативе, интервенционистичком приступу који се овим изменама потенцира. Такође није наведено зашто Туристичка организација Србије не може да преузме улогу коју је Закон наменио привредном друштву за развој туризма и да ли је разматрана могућност формирања административног тела које би обављало ту функцију. У Мађарској је нпр. 01. јануара 2005. године основан „Hungarian tourist authority“, административно тело које је одговорно Влади и које дефинише стратегије развоја туризма.

Нејасно је и да ли се чланом 8. Нацрта закона прописује могућност оснивања привредног друштва за развој туризма или привредних друштава за развој туризма – једног или више друштава? Ова дилема није отклоњена ни у образложењу закона, па је с тога нејасна улога тог-тих друштава, као и њихов однос са Националном туристичком организацијом из члана 21. Закона о туризму.

Треба напоменути да члан 2. ст.1. Закона о привредним друштвима јасно дефинише да је основна сврха привредних друштва обављање делатности у циљу стицања добити - профита. Дакле, управо мотив стицања добити представља есенцијалну разлику између привредних друштва (укључујући и предузетнике) и других облика обављања делатности (нпр. државне агенције, установе, спортска друштва, невладине организације,...) Тачно је да може да се повуче нека врста паралеле између циљева јавних предузећа и привредних друштава за развој туризма, али се поставља питање да ли мотив за развој једне области у привреди (туризма) постоји и у свим другим привредним областима (трговина, рударство, телекомуникације...) и где су границе у којима интервенционизам државе кроз овакав облику обављања делатности (привредно друштво) треба примењивати. Оснивање привредних друштава за развој туризма подразумева покривање трошкова пословања тих привредних друштава, а ризик њиховог пословања на крају сноси држава, као већински оснивач.

Савет се упознао са грчким моделом сличне врсте предузећа. Грчка је основала „Tourism development company“ на националном нивоу, са 100% државног власништва и са

500 запослених, који раде у шест сектора. Главни задатак тог предузећа је управљање и администирање имовином у сектору туризма у власништву државе, како би се омогућио оптимални развој коришћењем модерних финансијских техника и како би се остварио синергетски ефекат сарадње државног и приватног сектора (private public partnership). То предузеће има веома широк спектар активности које обухватају: управљање имовином (asset management), учешће у власништву (equity participation), пружање услуга у области сервисне инфраструктуре (real estate services) и менаџмент уговора (contract management). У Грчкој се такође оснивају предузећа на локалном нивоу која управљају одређеним ресурсима у државном власништву (марине, жичаре...)

Формулација која је дата у Нацрту закона не дефинише јасно активности привредних друштава за развој туризма и услове за њихово оснивање, па није јасно да ли су прецизно сагледани ефекти предложеног решења.

Обзиром да Нацрт закона не прописује оснивање привредног друштава за развој туризма на националном нивоу, могуће је извести закључак да се обрађивач прописа определио да врши координацију рада привредних друштава за развој туризма на локалном нивоу. У том смислу је, између осталог, и чланом 9. Нацрта закона прописано да се туристички простор или његов део даје на коришћење домаћем правном или физичком лицу или страном правном лицу актом Владе, а на основу тендера који спроводи Министарство. Тако је отпао један од могућих разлога за оснивање привредног друштава за развој туризма, а то је растерећење државне управе делегацијом одређених надлежности том привредном субјекту.

IV ЗАШТО ЈЕ ДОНОШЕЊЕ АКТА НАЈБОЉЕ ЗА РЕШАВАЊЕ ПРОБЛЕМА

Обрађивач прописа је навео да предложеним изменама Закона о туризму ствара правни оквир за успешно и ефикасно управљање развојем туризма.

Наведено је да су, приликом израде Стратегије развоја туризма Републике Србије, разматране могућности за формирање развојне организације без измена Закона. Међутим, заузет је став да је, због специфичности развоја туризма у Србији и потребе да динамика развоја буде знатно бржа него у конкурентским земљама, неопходно створити законски основ за формирање развојне институције.

Није јасно о којој се развојној институцији ради, пошто није прецизно прописана обавеза оснивања једног привредног друштава за развој туризма на националном нивоу или се то Нацртом закона предвиђа, али нејасно.

V НА КОГА И КАКО ЋЕ УТИЦАТИ ПРЕДЛОЖЕНА РЕШЕЊА

Обрађивач прописа је делимично навео на кога ће утицати предвиђена решења. На основу образложења могуће је закључити да су то :

- **корисници туристичких и угоститељских услуга** – кроз обезбеђење њихове боље заштите;
- **привредна друштва у области туризма и угоститељства** - изменама низа прописа који утичу на њихово пословање;
- **запослене у сектору туризма и угоститељства** – усвајањем измена којима се мењају захтеви који они морају да испуне;
- **јавни сектор** – оснивањем Привредних друштава за развој туризма.

VI КОЈИ СУ ТРОШКОВИ КОЈЕ ЋЕ ПРИМЕНА АКТА ИЗАЗВАТИ ГРАЂАНИМА И ПРИВРЕДИ, ПОСЕБНО МАЛИМ И СРЕДЊИМ ПРЕДУЗЕЋА

Обрађивач прописа је анализирао трошкове годишње полисе осигурања, који ће бити вишеструко увећани. Дао је прецизне прорачуне тих трошкова.

Није образлагао друге трошкове које предложена решења могу да проузрокују грађанима и привреди.

VII ДА ЛИ ПОЗИТИВНИ ЕФЕКТИ ОПРАВДАВАЈУ ТРОШКОВЕ

Обрађивач прописа је навео да ће унапређење заштите корисника туристичких услуга (увођењем стрикних захтева у погледу пословања агенција и других привредних друштава у области туризма) имати позитивне ефекте који ће оправдати трошкове проузроковане предложеним изменама.

Није наведено који се позитивни ефекти, а који трошкови очекују од низа других предложених решења.

VIII ДА ЛИ АКТ СТИМУЛИШЕ ПОЈАВУ НОВИХ ПРИВРЕДНИХ СУБЈЕКТА НА ТРЖИШТУ И ТРЖИШНУ КОНКУРЕНЦИЈУ

Обрађивач прописа наводи да ће измене и допуне закона позитивно утицати на појаву нових привредних субјеката на тржишту и тржишну конкуренцију. Ово специјално имајући у виду улогу привредног друштва за развој туризма.

Није анализирано у којој мери ће повећани трошкови пословања туристичких агенција утицати на њихову конкурентност, па самим тим и на опстанак на тржишту.

IX ДА ЛИ СУ СВЕ ЗАИНТЕРЕСОВАНЕ СТРАНЕ ИМАЛЕ ПРИЛИКУ ДА ИЗНЕСУ СВОЈЕ СТАВОВЕ

Наведено је да су у израду закона биле активно укључене посајеће асоцијације туристичких агенција (ЈУТА и АТАС), Удружење хотелијера и рестауратера као и представници Привредне коморе Србије. Обрађивач прописа је навео да се приликом израде Стратегије развоја туризма консултовао са неколико стотина релевантних институција, предузећа и појединаца, као и да су организоване консултације са другим надлежним министарствима. Такође, наводи да је организована и анкета на 760 страних посетилаца.

X КОЈЕ ЋЕ МЕРЕ ТОКОМ ПРИМЕНЕ АКТА БИТИ ПРЕДУЗЕТЕ ДА БИ СЕ ОСТВАРИЛИ РАЗЛОЗИ ДОНОШЕЊА АКТА

Обрађивач прописа је навео да ће имплементацију решења из Нацрта Закона о изменама и допунама Закона о туризму пратити измена подзаконских аката, који су експлицитно наведени у образложењу.

Цитирана анализа је дата у складу са предложеним форматом и Савет може да констатује да су на адекватан начин спроведене консултације и да су делимично узети у обзир и позитивни и негативни ефекти предложених решења. Савет у даљем тексту указује на неке од нејасноћа и могуће мањкавости предложених решења:

- **Члан 7. Нацрта закона** (измена члана 9. Закона о туризму) предвиђа да акт о проглашењу туристичког простора доноси Влада на предлог Министарства. Није јасно зашто предлог не може да потекне и од других институција, организација или органа (нпр. Националне туристичке организације или органа локалне самоуправе).
- **Члан 8. Нацрта закона** (нови члан 9а Закона о туризму) предвиђа оснивање привредног друштва са већинским учешћем државног капитала. У вези овог решења намећу се питања:
 - да ли се ради само о једном друштву на националном нивоу и/или о неодређеном броју друштава на локалном нивоу;
 - ако се ради о једном друштву на националном нивоу, да ли је требало ближе дефинисати пословање тог друштва;
 - који су очекивани финансијски ефекти овог решења, имајући у виду да су у Образложењу Нацрта закона трошкови дати сумарно у износу од 50 милиона динара.
- **Члан 9. Нацрта закона** (измена члана 10. Закона о туризму) регулишу питања која регулише Закон о концесијама. Обрађивач прописа не наводи разлог из кога се определио да се у конкретном случају не примењује закон који регулише концесије. Такође:
 - нису прецизирани критеријуми које домаће правна или физичка лица или страна правна лица треба да задовоље да би учествовала на тендеру (то је могуће дефинисати у поступку јавног тендера, али се тиме отвара простор за дискриминаторни третман од случаја до случаја)
 - предвиђене измене дефинишу обавезе али нису успостављени механизми контроле лица које је добило на коришћење туристички простор или његов део (ово је могуће дефинисати актом о давању туристичког простора, али је могуће начела дати и у самом закону)
- **Члан 14. Нацрта закона** (измена члана 21. Закона о туризму) Националној туристичкој организацији даје у надлежност састављања и објављивања туристичког календара, при чему појам календара није ни начелно дефинисан.
- **Члан 17 ст.4. Нацрта закона** (измена члана 37. Закона о туризму) даје могућност јединицама локалне самоуправе да прошире круг лица која не плаћају боравишну таксу. Није јасна формулација: «јединица локалне самоуправе може својом одлуком да прошири круг лица из ст. 1 тач.2. овог члана». Ефекат овако срочене одредбе би могао да буде да јединице локалне самоуправе, простим набрајањем свих категорија лица, практично укину боравишну дозволу. Не улазећи у предности или недостатке овог решења, није јасно да ли је обрађивач прописа имао то као намеру.
- **Члан 32 Нацрта закона** (измене члана 62. Закона о туризму) усаглашава текст Закона са терминологијом Закона о привредним друштвима и Закона о регистрацији привредних субјеката. То је учињено на правилан начин. Трбало је размотрити могућност измене члана 62. Закона и у смислу пребацивања регистра туристичких агенција у Агенцију за привредне регистре или регистровања потребних података у већ постојећи Регистар привредних субјеката.

- **Члан 33. ст.2. Нацрта закона** (измене члана 63. ст.3. Закона о туризму) предвиђа нека решења која треба преиспитати:
 - Могуће је да широко тумачење одредбе члана 63. ст. 3. тач. 1, Закона доведе до неоправданог отказивања аранжмана од стране путника, што увећава неизвесност у пословању туристичких агенција. Сматрамо да ст.3, тач. 2. овог члана довољно прецизира права и обавезе путника у случају отказа путовања.
 - Чланом 63. ст. 5 уводи се обавеза уручивања сваком путнику општих услова путовања и програма путовања. Не предвиђају се случајеви у којим то није могуће учинити, ка ни до ког тренутка је организатор путовања то дужан да учини.
- **Члан 44. Нацрта закона** (измене члана 82. Закона о туризму) прописује са Министарство води Регистар агенција за изнајмљивање возила. Требало је размотрити могућност да тај регистар води Агенција за привредне регистре или да се потребни подаци региструју у већ постојећи Регистар привредних субјеката, како би се избегао паралелно вођење истих правни лица у два различита регистра.
- **Члан (члан 116а)**
- **Члан 62. Нацрта закона** (измене члана 116. Закона о туризму) прописује са Министарство води Регистре у области угоститељства и туризма Требало је размотрити могућност да те регистре води Агенција за привредне регистре, како би се избегао паралелно вођење истих правни лица у различитим регистрима.
- **Члан 65. Нацрта закона** (измене члана 119. Закона о туризму) Члан 119. Закона о туризму прописује рок за подношење жалбе на решења туристичког инспектора, али не и рок у коме треба да се одлучи по жалби на то решење. Обзиром да се предлаже измена тог члана, требало је размотрити могућност прецизирања наведеног рока.

Савет позива обрађивача прописа да размотри изнете сугестије, а имајући у виду анализу ефеката прописа коју је изложио обрађивач, Савет је мишљења да образложење Нацрта закона о о изменама и допунама закона о туризму САДРЖИ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА у складу са чл. 39. и 40. ст.2. Пословника Владе.

ПРЕДСЕДНИК САВЕТА

Млађан Динкић

