



Crna Gora  
Ministarstvo finansija

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

Br: 02-03-430/22-1118/2

Podgorica, 25.10.2022. godine

**MINISTARSTVO EKONOMSKOG RAZVOJA I TURIZMA**  
- n/r ministru, gospodinu mr Goranu Đuroviću -

Poštovani gospodine Đuroviću,

Povodom *Predloga odluke o obrazovanju Nacionalnog savjeta za turizam*, Ministarstvo finansija daje sljedeće

**MIŠLJENJE**

U dostavljenom Predlogu odluke navedeno je da razvoj turizma predstavlja jedan od strateških pravaca u daljem unapređenju crnogorske ekonomije i privrede. Nacionalni savjet za turizam kao savjetodavno tijelo Vlade, imaće ključnu ulogu u rukovođenju odnosno u davanju smjernica za strateške pravce razvoja turizma, obezbjeđenju uslova za globalnu prepoznatljivost Crne Gore kao turističke destinacije sa cjelogodišnjom ponudom, kreiranju poslovnog ambijenta, institucionalnog i pravnog okvira za turistički razvoj.

Na tekst Predloga odluke i pripremljeni Izvještaj o analizi uticaja propisa, sa aspekta uticaja na poslovni ambijent, nemamo primjedbi.

Na osnovu uvida u dostavljeni Izvještaj o analizi uticaja propisa u dijelu procjene fiskalnog uticaja, utvrđeno je da za sprovođenje ovog Predloga nije potrebno obezbjeđivanje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore.

Imajući u vidu navedeno, Ministarstvo finansija nema primjedbi na *Predlog odluke o obrazovanju Nacionalnog savjeta za turizam*. Takođe, ukoliko budu potrebna finansijska sredstva, upućujemo na odredbe Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, član 40, kojim se uređuje da ugovorene obaveze moraju biti usklađene sa planiranim i odobrenim sredstvima potrošačkoj jedinici.

S poštovanjem,

**MINISTAR**  
mr Aleksandar Damjanović



## IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ	Ministarstvo ekonomskog razvoja i turizma
NAZIV PROPISA	Predlog odluke o obrazovanju Nacionalnog savjeta za turizam

## 1. Definisanje problema

- Koje probleme treba da riješi predloženi akt?
- Koji su uzroci problema?
- Koje su posljedice problema?
- Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri?
- Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)?

Razvoj turizma predstavlja jedan od strateških pravaca u daljem unapređenju crnogorske ekonomije i privrede.

U periodu do 2019. godine, iz godine u godinu bilježeno je povećanje broja turista i noćenja, investicija, i u ostvarenih prihoda od turizma. Shodno izvještaju Svjetskog savjeta za putovanja i turizam (WTTC), u 2019. godini u Crnoj Gori, ukupni (direktno i indirektno) doprinos turizma bruto domaćem proizvodu (BDP) i zaposlenosti, iznosio je 30,9% odnosno 31,9%, dok je učešće turizma u ukupnom izvozu iznosilo 52,6%. Period nakon marta 2020. godine, kada je proglašena pandemija Covid-19, pa do početka 2022. godine, kada su započela ratna dešavanja u Ukrajini, može se, sa aspekta turizma, okarakterisati kao period njegove sanacije tokom kojeg je Vlada pružala podršku turističkoj privredi radi održavanja likvidnosti poslovanja i očuvanja radnih mjesta, nakon čega je počeo oporavak, tj. reaktiviranje poslovanja u turizmu.

U pravcu obezbjeđenja uslova za dalje, što efikasnije poslovanje turističke privrede, Vlada Crne Gore je, shodno svom opredjeljenju za kontinuirani održivi razvoj turizma sa efikasnim korišćenjem resursa uz promociju Crne Gore kao zelene, pametne, održive i odgovorne turističke destinacije, na sjednici od 17. marta 2022. godine, usvojila Strategiju razvoja turizma Crne Gore 2022-2025. godine s Akcionim planom.

Strateški cilj glasi: "Investicionim ulaganjima i formalizacijom turističkog prometa, Crna Gora se afirmiše kao globalno prepoznata turistička destinacija sa smanjenom sezonalnošću poslovanja, umjerenijim regionalnim disbalansom i prioritizacijom turizma u razvojnim politikama".

Prva i osnovna aktivnost u strateškom Akcionom planu za 2022. godinu, odnosi se na formiranje Nacionalnog savjeta za turizam. Pored navedene, u okviru Akcionog plana, definisane su i aktivnosti u pravcu prevazilaženja prepoznatih izazova bržem razvoja turizma, a koji se odnose na nezadovoljavajuće stanje; turističke infra i supra-strukture; saobraćajne i energetske infrastrukture; vodosnabdijevanja; odlaganja, separacije i reciklaže otpada; investicionih projekata, zatim na regionalnu neujednačenost turističke ponude, izražen stepen sezonalnosti i visok udio "sive" zone u poslovanju turističke privrede, nezadovoljavajući nivo kvaliteta kadra u turizmu, neadekvatan, neažuran i nepotpun obuhvat statističkih pokazatelja turističkog prometa, nezadovoljavajući odnos osnovnih i komplementarnih smještajnih kapaciteta i nedovoljan broj visoko-kvalitetnih hotelskih objekata, kao i ograničen učinak promotivno - marketinških aktivnosti.

Navedeno ukazuje na složenost turističkog proizvoda, odnosno na brojne segmente koji utiču na njegov kvalitet. Na taj način, jasno se zaključuje da su u njegovo formiranje, direktno i indirektno, uključeni brojni akteri.

Kako bi se obezbijedila što bolja sinhronizacija rada svih učesnika u stvaranju turističkog proizvoda, neophodno je oformiti tijelo koje će koordinirati njihove aktivnosti i usmjeravati ih u pravcu realizacije strateškog cilja.

Shodno navedenom, Nacionalni savjet za turizam kao savjetodavno tijelo Vlade, imaće krucijalnu ulogu u rukovođenju, tj. u davanju smjernica za strateške pravce razvoja turizma; obezbjeđenju uslova za globalnu prepoznatljivost Crne Gore kao turističke destinacije sa cjelogodišnjom ponudom; kreiranju povoljnog poslovnog ambijenta, institucionalnog i pravnog okvira za turistički razvoj...

U konačnom, rezultat rada Nacionalnog savjeta za turizam treba da se ogleda u značajnim, pozitivnim multiplikativnim efektima na makro-ekonomiju države, obezbjeđujući stabilan izvor prihoda za budžet, kako na nacionalnom, tako i na nivou lokalnih zajednica, zatim u smanjenju poslovanja u "sivoj" zoni, povećanju zaposlenosti, podizanju nivoa životnog standarda stanovništva, uravnoteženijem regionalnom razvoju uz kontinuirano unaprjeđenje globalne prepoznatljivosti Crne Gore kao turističke destinacije.

## 2. Ciljevi

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

Osnovni cilj formiranja Nacionalnog savjeta odnosi se na definisanje, predlaganje i koordiniranje u sprovođenju mjera i aktivnosti od značaja za sve subjekte u oblasti turizma i njemu komplementarnim djelatnostima kako bi Crna Gora u 2025. godini bila globalno prepoznatljiva turistička destinacija koja na održiv način upravlja destinacijom, kreirajući inovativni, zeleni i inkluzivni turistički proizvod, utičući na povećanje turističke potrošnje, smanjenje sezonalnosti i regionalne neujednačenosti, sa konačnim ciljem - podizanje nivoa životnog standarda lokalnog stanovništva i satisfakcije turista.

Kako bi se navedeni cilj i ostvario, od izuzetne važnosti je uloga Nacionalnog savjeta za turizam koja se odnosi na podizanje opšteg nivoa svijesti o značaju turizma za privredu, na dobrobit stanovništva Crne Gore, a na zadovoljstvo turista.

Naime, Nacionalni savjet za turizam, odnosno njegova uloga "Vlade u užem sastavu", treba da obezbijedi maksimalnu posvećenost razvoju turizma od strane svih institucija koje su od najvećeg uticaja odnosno čiji je doprinos najveći u procesu razvijanja i održavanja kvalitetnog turističkog proizvoda Crne Gore.

Na taj način, Nacionalni savjet za turizam će obezbijediti važne preduslove za kontinuirane pozitivne efekte turizma na ukupnu privredu Crne Gore, jer razvoj turizma predstavlja važnu razvojnu polugu i za njemu komplementarne privredne djelatnosti - saobraćaj, poljoprivredu, trgovinu, građevinarstvo, kulturu, sport, zdravlje...

Kada je riječ o usklađenosti ciljeva Nacionalnog savjeta za turizam sa postojećim strategijama / programima, važno je istaći sledeće:

- aktivnosti Nacionalnog savjeta, pored ostalog, odnose se na unaprjeđenje uslova za održivi razvoj turizma, čime se uspostavlja usklađenost sa Nacionalnom strategijom održivog razvoja do 2030. godine, kao krovnog dokumenta za održivi razvoj. Takođe, aktivnosti Nacionalnog savjeta su usmjerene na povezivanje turizma i ostalih privrednih djelatnosti čime se pospješuje preduzetništvo (unaprjeđenje poslovanja mikro, malih i srednjih preduzeća, širenje postojećih i otvaranje novih porodičnih biznisa), što predstavlja usklađenost sa strateškim dokumentima kojima se tretiraju regionalni razvoj i smanjenje siromaštva u Crnoj Gori. Osim toga, s obzirom da je turizam radno intenzivna djelatnost u kojoj gro radne snage čini ženska populacija, uspostavlja se korelacija sa strateškim dokumentima koji se odnose na podsticanje ženskog preduzetništva. Od posebnog značaja su aktivnosti Nacionalnog savjeta kojim se akcentira unaprjeđenje turističke ponude na Sjeveru Crne Gore, čime se stvaraju pretpostavke za otvaranje novih radnih mjesta i uspostavlja se usklađenost sa strateškim dokumentima koji se tiču

zaustavljanja depopulacije lokalnih zajednica u ovom regionu, tj. smanjenje migratornih kretanja, prvenstveno, mladih ljudi sa Sjevera ka Primorju.

### 3. Opcije

- Koje su moguće opcije za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema? (uvijek treba razmatrati "status quo" opciju i preporučljivo je uključiti i neregulatornu opciju, osim ako postoji obaveza donošenja predloženog propisa).
- Obrazložiti preferiranu opciju?

Turistički proizvod je specifičan proizvod, prije svega, zbog njegove složenosti. Osnovne komponente turističkog proizvoda odnose se na: putovanje (sve vrste saobraćaja), smještaj (građevinarstvo, prostorno planiranje) i ishranu (poljoprivreda, trgovina). Ostale, takođe važne komponente turističke ponude odnose se na: zdravlje, kulturu, sport i rekreaciju, obrazovanje...

Navedeno ukazuje na ogroman broj stejkholdera koji aktivnostima u svom djelokrugu rada, na direktan ili indirektan način, doprinose formiranju turističkog proizvoda.

Sa druge strane, kako je i u Strategiji razvoja turizma Crne Gore 2022-2025. godine prepoznato, turističku djelatnost i dalje karakteriše visoka sezonalnost u poslovanju (70-75% turističkog prometa ostvaruje se tokom tri mjeseca ljetnje sezone, jun-jul-avgust), regionalni disbalans ponude (95% turističkog prometa realizuje se na Primorju), kao i nezadovoljavajuća struktura smještajnih kapaciteta (30% osnovni - hoteli i slični objekti) i 70% "privatni" smještaj).

Shodno navedenom, "status quo" kao opcija nije prihvatljiva, već će se radom Nacionalnog savjeta doprinijeti prevazilaženju prepoznatih izazova za buduću, efikasniji razvoj održivog, zelenog, pametnog, inkluzivnog i odgovornog turizma.

### 4. Analiza uticaja

- Na koga će i kako će najvjerovatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektne.
- Koje troškove će primjena propisa izazvati građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima)
- Da li pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti,
- Da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija;
- Uključiti procjenu administrativnih opterećenja i biznis barijera.

Najveći broj preduzeća u sektoru turizma i ugostiteljstva čine mikro, mala i srednja preduzeća.

Radom Nacionalnog savjeta koji se odnosi, pored ostalog, i na unapređenje poslovnog ambijenta, doprinijeće se uspješnijem poslovanju SME sektora, što podrazumijeva, prvenstveno, poslovanje sa sve manjim brojem barijera uz sve veće mogućnosti za otvaranje novih radnih mjesta.

Aktivnosti Nacionalnog savjeta koje će se odnositi na pojačane inspekcijske, preventivne i kaznene mjere i radnje, u pravcu poštovanja zakonskih odredbi, doprinijeće smanjenju poslovanja u "sivoj" zoni i uspostavljanju "zdrave" konkurencije u radu poslovnih subjekata u sektoru turizma i ugostiteljstva, čime se podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija.

Odluka o obrazovanju Nacionalnog savjeta za turizam neće izazvati troškove građanima i privredi, niti dodatna administrativna opterećenja.

#### 5. Procjena fiskalnog uticaja

- Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju propisa i u kom iznosu?;
- Da li je obezbjeđenje finansijskih sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda? Obrazložiti;
- Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze? Obrazložiti;
- Da li su neophodna finansijska sredstva obezbijeđena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu?;
- Da li je usvajanjem propisa predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteci finansijske obaveze?;
- Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?;
- Obrazložiti metodologiju koja je korišćena prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda;
- Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda? Obrazložiti;
- Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa?;
- Da li su dobijene primjedbe implementirane u tekst propisa? Obrazložiti.

Za obavljanje aktivnosti u okviru Nacionalnog savjeta nije potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore.

Rad Nacionalnog savjeta ne stvara međunarodne finansijske obaveze.

Aktivnosti Nacionalnog savjeta, direktno i indirektno, usmjerene su na stvaranje povoljnog poslovnog ambijenta uz smanjenje negativnih efekata poslovanja u "sivoj" zoni. Na taj način, unapređuje se konkurentnost pružaoca turističkih i ugostiteljskih usluga, što u krajnjem znači povećanje turističkog prometa, odnosno povećanje direktnih i namjenskih prihoda od turizma koji se dijelom usmjeravaju i u budžet Crne Gore, doprinoseći njegovoj stabilnosti.

Nisu postojale sugestije Ministarstva finansija na Predlog odluke o obrazovanju Nacionalnog savjeta za turizam.

#### 6. Konsultacije zainteresovanih strana

- Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertiza i ako da, kako;
- Naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi RIA procesa i kako (javne ili ciljane konsultacije);
- Naznačiti glavne rezultate konsultacija, i koji su predlozi i sugestije zainteresovanih strana prihvaćeni odnosno nijesu prihvaćeni, Obrazložiti

U izradi Predloga odluke nije korišćena eksterna ekspertiska pomoć.

#### 7: Monitoring i evaluacija

- Koje su potencijalne prepreke za implementaciju propisa?
- Koje će mjere biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi?

- Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva?
- Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa?

Radom Nacionalnog savjeta za turizam rukovodiće Predsjednik Vlade.

Članovi Nacionalnog savjeta su pojedini članovi Vlade CG (potpredsjednik, ministri, državni sekretar i generalni direktori) i Skupštine Crne Gore (predsjednik Odbora za turizam, poljoprivredu, ekologiju i prostorno planiranje), kao i čelnici institucija, udruženja i ustanova (direktori i predsjednici) od značaja za turizam.

Imajući u vidu sastav Nacionalnog savjeta, potencijalne prepreke za njegov rad su minimalne i to prije svega sa tehničkog aspekta.

U cilju realizacije zadataka Nacionalnog savjeta, predviđen je njegov rad u kontinuitetu, uz mogućnost da se, po potrebi, mogu formirati radne grupa/tijela, i angažovati ekspertske timovi/pojedinci za rad u određenim oblastima od značaja za brži i efikasniji razvoj turizma u Crnoj Gori.

Glavni indikatori kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva Nacionalnog savjeta su stepen realizacije mjera i aktivnosti iz akcionih planova strateških dokumenata za razvoj turizma, parametri ostvarenog turističkog prometa, kao i učešće turizma u bruto domaćem proizvodu i ukupnoj zaposlenosti.

Podgorica, 30.09.2022. godine



MINISTAR

Goran Đurović