



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: 09-12-430/22-17175/2

Podgorica, 05.07.2022. godine

**MINISTARSTVO EKONOMSKOG RAZVOJA I TURIZMA**  
- n/r ministra, gospodina mr Gorana Đurovića -

Poštovani gospodine Đuroviću,

Povodom *Izveštaja o sprovođenju Programa razvoja kulturnog turizma Crne Gore (2019-2021) za 2020. i 2021. godinu i prelaznog Akcionog plana za 2022. godinu*, Ministarstvo finansija daje sljedeće

**MIŠLJENJE**

Uvidom u dostavljeni Izveštaj sa prelaznim Akcionim planom za 2022. godinu, navedeno je da se prepoznaju mjere i aktivnosti koje nisu sprovedene u prethodnom Akcionom planu, kao i da se definišu realno ostvarive aktivnosti koje će unaprijediti ponudu u ruralnom turizmu.

Na tekst Izveštaja sa prelaznim Akcionim planom i pripremljeni Izveštaj o analizi uticaja propisa, sa aspekta uticaja na poslovni ambijent, nemamo primjedbi.

U Izveštaju o analizi uticaja propisa navedeno je da za implementaciju aktivnosti iz prelaznog Akcionog plana za 2022. godinu, planirana su finansijska sredstva Zakonom o izmjenama i dopuni Zakona o budžetu za 2022. godinu kod potrošačke jedinice Ministarstvo ekonomskog razvoja i turizma, na programu Turistička djelatnost, na potprogramu Unapređenje turističkog ambijenta, na aktivnosti Realizacija aktivnosti iz akcionog plana za strategiju razvoja turizma i akcionih planova za ruralni, kulturni i zdravstveni turizam, na izdatku 4147- Konsultantske usluge, projekti i studije, u iznosu od 20.000,00 €. Takođe, implementacijom prelaznog Akcionog plana Programa direktno će se ostvarivati prihodi u budžetu Crne Gore, u dijelu naplate ulaznica za posjete muzejima, galerijama, izložbama i ostalo.

Imajući u vidu navedeno, Ministarstvo finansija, sa aspekta budžeta, nema primjedbi na *Izveštaj o sprovođenju Programa razvoja kulturnog turizma Crne Gore (2019-2021) za 2020. i 2021. godinu i prelazni Akcioni plan za 2022. godinu*.

S poštovanjem,

**MINISTAR**  
mr Aleksandar Damjanović



**IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA**
**PREDLAGAČ**
**MINISTARSTVO EKONOMSKOG RAZVOJA I  
TURIZMA**
**NAZIV PROPISA**
**Izvještaj o sprovođenju Programa razvoja kulturnog turizma Crne Gore (2019-2021) za 2020. i 2021. godinu i Prelazni Akcioni plan za 2022. godinu**
**1. Definisane probleme**

- 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)?

- Izvještaj o realizaciji Akcionog plana za 2020-2021. godinu „Programa razvoja kulturnog turizma Crne Gore s Akcionim planom 2019-2021. godine”, sa Predlogom Akcionog plana za 2022. godinu prikazuje glavne programske ciljeve i mjere u cilju obezbjeđivanja konkurentnosti i ostvarivanja rasta i konzistentnosti ekonomskih efekata od turizma kao strateške razvojne aktivnosti, a imajući u vidu naglašenu potrebu za ubrzanim razvojem proizvoda kulturog turizma kompatibilnih sa postojećom turističkom ponudom.
- Analizom stepena razvoja kulturnog turizma u Crnoj Gori kroz operativne ciljeve i njima definisanih aktivnosti, zaključuje se da je ovaj posebni oblik turizma djelimično razvijen i prepoznat je kao razvojna šansa. Njegov razvoj se nalazi u početnoj fazi i zahtjeva znatno unaprjeđenje.
- Posljedice problema odnose se na nezadovoljavajuću saradnju između sektora kulture i sektora turizma koja se razvija samo na nivou pojedinačnih projekata. Takođe, stanovništvo nije u dovoljnoj mjeri upoznato sa svojim kulturnim nasljeđem, te stoga ne prepoznaje kulturno nasljeđe kao turistički resurs.
- Analizom je utvrđeno da kulturni sektor u nedovoljnoj mjeri poznaje i primjenjuje savremene tehnološke mogućnosti. Potrebno je unaprijediti odnos sa javnošću i intenzivirati marketing aktivnosti. Nadalje, značajan dio turističkog sektora nije u dovoljnoj mjeri upoznato sa vrijednostima kulturnog nasljeđa.
- Prethodno realizovani brojni projekti prvenstveno su bili usmjereni na prirodu i aktivnosti na otvorenom prostoru, dok je namjera da se u budućem periodu poseban akcenat da projektima koji imaju za cilj turističku valorizaciju kulturne baštine,

doprinoseci na taj način njenoj zaštiti ali i unapređenju turističke ponude. Država je donošenjem Programa razvoja kulture, kao programskog dokumenta, definisala dugoročne ciljeve i prioritete razvoja kulture, kao i organizacione, finansijske i administrativne mjere za njihovo sprovođenje.

## 2. Ciljevi

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

- Osnovni cilj Prelaznog Akcionog plana za 2022. godinu je da prepozna odgovarajuće mjere koje nisu sprovedene imajući u vidu prepoznate probleme, nedovoljne iznose dostupnih sredstva, kao i postojeći pravni i institucionalni okvir, a što je sve uslovilo nerealizovane aktivnosti Akcionog plana u periodu 2020-2021. godine.
- Razvojem kulturnog turizma u Crnoj Gori obogaćuje se turistička ponuda, a ujedno se stvaraju i dodatni finansijski izvori, jer turisti koji putuju zbog kulturnih sadržaja, uglavnom više troše od ostalih kategorija turista.
- Ipak, neophodno je pružiti širu sliku koja sadrži informacije o svim relevantnim pitanjima koja treba riješiti u dugoročnijem periodu kako bi ovaj programski dokument mogao da posluži kao dokaz jasne vizije u pogledu politike razvoja kulturnog turizma, što predstavlja osnovni preduslov za prikupljanje sredstava neophodnih za sprovođenje planiranih mjera, kako iz donatorskih, tako i iz domaćih budžetskih fondova.
- Može se konstatovati da se u periodu 2020-2021. godine težilo uspostavljanju direktne korelacije kulturnog turizma sa efikasnijim i kvalitetnijim razvojem održive komponente turističkog razvoja, tj. ostvarenju sinhronizacije sa Nacionalnom strategijom održivog razvoja do 2030. godine, UN Agendom za održivi razvoj do 2030. godine i Strategijom razvoja ženskog preduzetništva Crne Gore 2021-2024 i Programom podsticajnih mjera u oblasti turizma za 2022. godinu koji ima za cilj razvoj inovativnih turističkih proizvoda koji obogaćuju turističku ponudu u ruralnom, kulturnom, zdravstvenom i drugim vidovima turizma; organizovanje manifestacija; unapređenje kvaliteta usluga i ponude u kampovima; unapređenje ponude i podizanje kvaliteta usluga u ruralnom turizmu .
- Takođe, za predmetnu oblast su relevantni i Zakon o turizmu i ugostiteljstvu, Zakon o kulturi i Zakon o zaštiti kulturnih dobara, Zakon o zaštiti prirodnog i kulturno-istorijskog područja Kotora.

## 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.)**
- **Objasnite preferiranu opciju?**



- U kulturnom turizmu postoji veliki broj stejkholdera, što zahtijeva zajedničko planiranje razvoja kulturnog turizma. Poseban problem može da stvara razlika u ciljevima i zadacima, koji postavljaju upravljanje pojedinim kulturnim dobarima, a koji u određenoj mjeri mogu biti suprotstavljeni. Da bi se ovakvi problemi prevazišli, nosioci razvoja kulturnog turizma treba da sarađuju prilikom postavljanja ciljeva i zadataka. Takođe, neophodno je unaprijediti sistem zaštite kulturne baštine. Kulturna baština treba da dobije adekvatan tretman kroz uređen i modernizovan pravni i institucionalni okvir, kao i postizanjem ravnoteže između javnih i privatnih interesa. Predloženi Akcioni plan ima za cilj da uočeni problemi budu riješeni i da se obezbijedi razvoj ovog vida turizma.
- Crnogorska turistička ponuda je sa aspekta regionalne razvijenosti neujednačena uz izraženu sezonalnost u poslovanju što predstavlja problem u ostvarenju boljih rezultata turističkog prometa. U cilju rješavanja ovog izazova, implementacijom Programa, kao i njegovog Prelaznog Akcionog Plana za 2022. godinu nastoje se obezbijediti glavni efekti u smislu poboljšanja same ponude, njenog kvaliteta i broja noćenja kao osnovnog parametra za praćenje turističkog prometa.

#### 4. Analiza uticaja

- Na koga će i kako će najvjerojatnije 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.
- Potencijali za formiranje i razvoj kulturnog turističkog proizvoda su brojni primjeri materijalne i nematerijalne kulturne baštine nastale na čitavoj teritoriji kao odraz bogate i burne historijske prošlosti. Ubrzani razvoj turizma u obalnom području i aktiviranje turizma u planinskom i ruralnom području nesumnjivo su povoljan osnov za dalje unapređenje turističke ponude u pravcu formiranja konkurentnog kulturnog turističkog proizvoda.
  - Prepoznavanje ekonomskog, društvenog, kulturnog i prostornog uticaja kulturnog turizma na ekonomski i kulturološki rast, definicija pojma kulturni turizam i njegovih manifestacionih oblika, kao i analiza postojećeg stanja u oblasti zakonske regulative, razvojnih i planskih dokumenata i resursa, početni su koraci u stvaranju jasnog koncepta u definisanju strateških prioriteta i plana daljih aktivnosti.
  - Rješenja data u Programu utiču na sve nosioce mjera prepoznate Akcionim planom, u najvećoj mjeri na Ministarstvo ekonomskog razvoja i turizma kao nadležni organ za

formiranje kulturno-turističkog proizvoda i praćenje realizacije razvoja kulturnog turizma, ali i na: Ministarstvo nadležno za oblast kulture, Nacionalnu turističku organizaciju, lokalne turističke organizacije, Narodni muzej Crne Gore i zajednicu lokalnih samouprava.

- Pozitivan uticaj: Evidentno je sve veća motivisanost turista kulturom, pa se opravdano očekuje da Program pomogne u stvaranju uslova za dodatno podsticanje ovog trenda.
- Negativan uticaj: Nema negativnih efekata.
- Usvajanje Prelaznog Akcionog plana za 2022. godinu ne iziskuje dodatne troškove jer ne predviđa osnivanje novih institucija, kao ni zapošljavanje novih službenika. Finansiranje mjera predviđenih Prelaznim Akcionim planom će se u velikoj mjeri crpiti iz međunarodnih fondova i obezbijeđenih budžetskih sredstava.
- Prelazni Akcioni plan Programa neće izazvati dodatne troškove građanima i privrednim subjektima.

#### **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 korišćenja 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.**

- Finansijska sredstva za realizaciju Programa bila su projektovana su na iznos od oko 780.000,00€. Međutim, veliki dio projektovanih budžetskih sredstava za pojedine programske aktivnosti nije utrošen jer se nije ukazala potreba za utroškom sredstava. Takođe, pojedini međunarodni projekti, relevantni za razvoj ovog posebnog oblika turizma, iako nisu bili predviđeni predmetnim Akcionim planom, ipak su realizovani u izvještajnom periodu što je uslovilo i povećanje iznosa

utrošenih sredstava u odnosu na plan, a finansirani su iz međunarodnih fondova.

- Finansijska sredstva iz Budžeta Crne Gore su definisana na godišnjem nivou, shodno mjerama i aktivnostima iz Prelaznog Akcionog plana za 2022. godinu.
- Nije predviđeno donošenje podzakonskih akata pa samim tim neće biti uvećane finansijske obaveze.
- Implementacijom Prelaznog Akcionog plana Programa će se direktno ostvarivati prihodi u budžetu Crne Gore.
- Program će doprinijeti rješavanju problema sezonalnosti u poslovanju, neujednačene regionalne ponude i migracije stanovništva sjever-jug. Naime realizacija Programa će doprinijeti smanjenju sezonalnosti u poslovanju turističke privrede jer se istim doprinosi povećanje broja turista u periodima prije i poslije glavne turističke sezone.
- Kulturni turizam podrazumijeva kako posjete muzejima, galerijama, izložbama, tako i posjetu restoranima, koncertima, barovima i svemu onome što čini savremenu kulturu mjesta. Naplatom ulaznica i naplatom poreza uvećaće se priliv sredstava u budžetu. Takođe, ostvarenjem većeg broja turističkih posjeta i ostvarenjem većeg broja noćenja može se očekivati i povećanje prihoda po tom osnovu jer na taj način turistička preduzeća ostvaruju veće prihode čime se stvara osnova da proširuju i podižu kvalitet svoje ponude a što će u krajnjem doprinijeti smanjenu disbalansa u razvoju turističkog proizvoda Crne Gore.

#### **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.

- Prilikom izrade Izvještaja i Prelaznog Akcionog plana 2022. godine nije korišćena eksterna ekspertiza. Javne konsultacije nisu organizovane.

#### **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?

- Neblagovremena reakcija institucija koje su prepoznate kao nosioci aktivnosti u

realizaciji istih.

- Mjere za sprovođenje prethodno nerealizovanih aktivnosti date su u Prelaznom Akcionom planu za 2022. godinu.
- Ministarstvo ekonomskog razvoja i turizma odgovorno je za praćenje i evaluaciju sprovođenja mjera definisanih Prelaznim Akcionim planom za 2022. godinu.
- Ministarstvo ekonomskog razvoja i turizma će angažovati nezavisnog evaluatora koji će sačiniti evaluacioni izvještaj na kraju perioda definisanog za sprovođenje strateškog dokumenta.

**Podgorica, 21. jun 2022. godine**

