

***INFORMACIJA O  
ANALIZI DIGITALNIH TOKOVA I ALATA U TURIZMU CRNE  
GORE***

## Uvod

U okviru projekta "Podrška digitalnoj transformaciji u Crnoj Gori", krajem 2024. godine usvojena je Informacija Ministarstva javne uprave o zaključivanju Aneksa Projektnog ugovora br. \_\_\_\_\_, sa Kancelarijom Ujedinjenih nacija za projektne usluge (UNOPS), koji je uključio i komponentu aktivnosti u nadležnosti Ministarstva turizma. Predmetnim ugovorom, UNOPS se obavezao da isporuči analizu postojećih digitalnih alata za registraciju turista, analizu procesa registracije podataka koji se obrađuju i razmjenjuju sa ciljem da se ovaj proces unaprijedi, te definisanje predloga projektnog zadatka za izradu jedinstvene i centralizovane digitalne platforme.

U cilju realizacije navedenih aktivnosti formiran je Operativni tim za pripremu projektnog zadatka za izradu softvera za E-turizam koji čine predstavnici: Kabineta premijera, Ministarstva finansija, Ministarstva unutrašnjih poslova i Uprave policije, Ministarstva javne uprave, Poreske uprave, Ministarstva turizma, Nacionalne turističke organizacije i predstavnik iz lokalne turističke organizacije.

Kancelarija Ujedinjenih nacija za projektne usluge (UNOPS), kao partner na realizaciji Projekta, angažovala je ICT eksperte, Esmina Berhamovića, Milicu Gogić i Bojana Cvetkovića, za sprovođenje analize kroz koju je bilo potrebno identifikovati postojeće digitalne alate i platforme koje služe za prikupljanje, obradu i razmjenu podataka vezanih za registraciju turista, mapirati tokove podataka i pružiti predlog za poboljšanje postojećih digitalnih rješenja tj. napraviti opis za razvoj jedinstvenog i centralizovanog softverskog rješenja.

Tokom pripreme analize, obavljeno je više od 60 intervjua sa ključnim predstavnicima relevantnih institucija i organizacija: Monstat - IT sektorom i Sektorom za analizu podataka iz oblasti turizma, Poreskom upravom, LTO Kotor, LTO Tivat, LTO Bar, TO Kolašin, TO Podgorica, Nacionalnom turističkom organizacijom, Ministarstvom unutrašnjih poslova - IT jedinicom, Upravom policije - Graničnom policijom, Ministarstvom javne uprave, Turističkom inspekcijom, Sekretarijatom za privredu i IT službom Glavnog grada, Sekretarijatom za preduzetništvo Opštine Bar, IT odjeljenjem Ministarstva turizma, Udruženjem hotelijera, privatnih izdavalaca smještaja i turističkih agencija, Centralnom bankom Crne Gore, softverskim firmama Čikom, Oblak i Primatech. Navedeni subjekti prepoznati su kao značajni učesnici u kreiranju, prikupljanju, obradi ili distribuciji informacija vezanih za registraciju turista i smještajnih jedinica, čime je obuhvaćena široka lepeza perspektiva i potreba.

## Cilj, opseg, ograničenja i metodologija analize

Analiza postojećih digitalnih alata za registraciju turista u Crnoj Gori imala je za cilj procjenu trenutnog stanja, identifikaciju izazova i razvoj koncepta jedinstvenog turističkog informacionog sistema koji će unaprijediti upravljanje podacima i digitalnu transformaciju sektora. Obuhvatila je pregled zakonodavnog okvira, aktera, postojećih sistema i poslovnih procesa, te dala preporuke za efikasniju međuinstitucionalnu saradnju, unaprijeđenje zakonodavnog okvira, smanjenje sive ekonomije i administrativno rasterećenje. Zbog nedostatka kvalitetnih podataka, finansijska procjena gubitaka nije data, ali je ukazano na probleme interoperabilnosti i neažurnosti koji otežavaju kontrolu i naplatu taksi u turizmu.

Metodologija analize kombinovala je kvalitativne i kvantitativne metode za sveobuhvatnu procjenu digitalne funkcionalnosti postojećih alata u turizmu, s fokusom na razmjenu podataka i identifikaciju prepreka. Rađeni su dubinski intervjui sa akterima, analizirana su softverska rješenja, benchmarking u odnosu na najbolje prakse (analizirani su implementirani informacioni sistemi za registraciju turista, smještajnih jedinica i naplatu pripadajućih taksi razvijeni u Hrvatskoj, Sloveniji i Litvaniji) i sprovedena je sekundarna analiza zakonskih i strateških dokumenata.

Iz analize zakonodavnog okvira, a u vezi sa ishodima primjene propisa od strane direktnih izvršilaca i potrebom za uvođenje centralizovanog i sveobuhvatnog informacionog sistema, date su preporuke za izmjenu regulatornog okvira i to Zakona o turizmu i ugostiteljstvu, Zakona o turističkim

organizacijama, Zakona o boravišnoj taksi, Zakona o registrima prebivališta i boravišta i Zakona o strancima.

## Ključni nalazi studije

Trenutno stanje karakteriše nedostatak integrisanog sistema i digitalne zrelosti koji podrazumjeva postojanje fragmentisanih sistema - desetine softverskih rješenja parcijalno razvijenih, koji nisu interoperabilni sa postojećim centralnim sistemima niti međusobno. Digitalni sistemi koji su trenutno u upotrebi u sektoru turizma u Crnoj Gori obezbeđuju početnu infrastrukturu, ali su međusobno nepovezani, decentralizovani i neujednačeno primenjivani na lokalnom nivou.

Evidentirani su sljedeći sistemi:

1. **Registar boravišta do 90 dana (RB-90)** – u nadležnosti MUP-a (prijava stranaca);
2. **Centralni turistički registar (CTR)** – u nadležnosti Ministarstva turizma (registar smještaja);
3. **PRIMATECH, OBLAK, ČIKOM** – softverska rješenja razvijena za potrebe lokalnih turističkih organizacija (prijava gostiju);
4. **HIS (Opera, Diventa)** – softverska rješenja razvijena za potrebe hotelske industrije (rezervacije, povezani s RB-90);
5. **MONSTAT** – Statistika turizma;
6. **JIIS, ROF** – Nadzor i kazne (turistička inspekcija);
7. **eDMS** – Elektronska pisarnica.

Na osnovu analize funkcionalnosti postojećih sistema i digitalnih alata, kroz aspekt doprinošenja olakšavanju stvarnih nadležnosti i snabdijevanja sistema pouzdanim i pravovremenim informacijama, doneseni su sljedeći zaključci:

- Ne postoji standardizovani integralni sistem za registraciju turista – podaci se prikupljaju različitim softverskim rješenjima koja često nisu interoperabilna, što direktno utiče na kvalitet i tačnost statistike;
- Postojanje različitih informacionih sistema i praksi prilikom registracije smještaja su postojeći sistem Centralnog turističkog registra (CTR) učinile neefikasnim i neažurnim, što otežava pouzdanu identifikaciju registrovanih smještajnih jedinica i procjenu broja neregistrovanih;
- Odsustvo interoperabilnosti sistema Poreske uprave, LTO-a, MUP-a i lokalnih javnih prihoda u segmentu praćenja naplate boravišne takse je praktično onemogućilo uočavanje razlika u prijavi boravka i uplata taksi koje su vršene po tom osnovu, te sankcionisanje prekršioca;
- Ministarstvo turizma, Poreska uprava i MONSTAT nemaju pristup jedinstvenim i validiranim podacima u realnom vremenu;
- Paralelne papirne i elektronske evidencije gostiju predstavljaju opterećenje za hotele i izdavaoce smještaja, komplikuju rad i zahtjevaju dodatno angažovanje resursa, što predstavlja jednu vrstu biznis barijere;
- Ministarstvo turizma i jedinice lokalne samouprave trenutno ne omogućavaju elektronsko podnošenje zahtjeva za registraciju smještajnih objekata putem svojih portala, dok je teret prikupljanja dokaza u najvećem dijelu na podnosiocima zahtjeva i odvija se skoro pa isključivo u papirnom obliku;
- Postupak prijave smještajnih objekata u oba slučaja (Ministarstvo turizma i Opštine) je vremenski i finansijski zahtjevan, jer ugostitelji sami pribavljaju potrebnu dokumentaciju na neelektronski način, dok im nije omogućeno elektronsko podnošenje prijave;
- Potreban opseg dokumentacije za smještajne objekte koji su u nadležnosti jedinica lokalne samouprave znatno varira među opštinama, a često se zahtijevaju dokazi koji nisu propisani Zakonom, što odvrća ugostitelje od podnošenja zahtjeva za upis u CTR;

- Nedostatak stimulansa za registraciju, nepostojanje formalne saradnje s online booking platformama i izostanak elektronske razmjene podataka između CTR-a i CRPS-a dodatno otežavaju identifikaciju nelegalnih objekata;
- RB-90 sistem nije povezan sa sistemima za evidenciju prelazaka granice, niti sa CTR-om, što otežava automatsku verifikaciju gostiju i smještajnih objekata, te stvara dodatne zahtjeve prema pružaocima usluga;
- LTO, NTO, MONSTAT, kao ni Ministarstvo turizma, nemaju direktan uvid u statističke podatke o prijavama gostiju koji se iz hotelskih informacionih sistema prenose u RB-90 sistem. Umjesto toga, Ministarstvo dolazi do ovih informacija posredno, kroz izvještaje koje Monstat dostavlja sa određenom vremenskom distancom;
- U sezoni, veliki broj turista se mora lično prijavljivati jer njihovi domaćini nisu registrovani u CTR-u, što kreira lošu sliku o turizmu Crne Gore uopšte;
- Nedostatak konsolidovanih podataka na nivou Crne Gore o dužini boravka pojedinačnih stranih turista na svakoj destinaciji otežava praćenje turističkih tokova, dok pojedini stranci praktično prebivaju u zemlji tako što se redovno prijavljuju na po 90 dana u različitim opštinama;
- Na terenu je takođe prisutna praksa nesigurne obrade ličnih podataka — u pojedinim opštinama lokalne turističke organizacije vrše prijavu turista na osnovu podataka i slika pasoša koje se šalju putem internet aplikacija za komunikaciju (Viber ili WhatsApp);
- Prikupljanje podataka od strane MONSTAT-a nije automatizovan proces, što dovodi do diskrepance u podacima kojima raspolažu različiti organi;
- Efikasnost inspekcijskog nadzora ograničava nedostatak pristupa ključnim bazama podataka, kao što je RB-90, u realnom vremenu, kao i neažurnost i slaba integracija CTR-a sa lokalnim registrima u svrhu provjere aktuelnosti podataka;
- Dodatne slabosti uključuju nedostatak tehničkih i kadrovskih kapaciteta, neujednačenu praksu inspektora na terenu, nemogućnost sistematske kontrole oglašavanja neregistrovanih subjekata na digitalnim OTA (online travel agents) platformama, te oslanjanje na prijave umjesto proaktivnog nadzora, što otežava otkrivanje neregularnosti u realnom vremenu;
- Većina lokalnih turističkih organizacija (LTO) suočava se sa ograničenim tehničkim i kadrovskim kapacitetima.

Posljedice zatečenog stanja su:

1. **Diskrepance u podacima o broju turista i noćenja** - podaci se često unose višestruko u različite registre, dostupnost informacijama je ograničena, a razmjena između ključnih aktera odvija se u fragmentima i bez jasnih tehničkih standarda. Odsustvo kvalitetnih i tačnih ulaznih podataka praktično onemogućavaju izradu ozbiljnih makroekonomskih proračuna o turističkim prometima.
2. **Dupliranje, ali i nepotpunost podataka** - Neblagovremena i nepouzdana razmjena podataka između organa (LTO, MUP/Granična policija, Ministarstvo turizma, lokalni organi za preduzetništvo i privredu, inspekcijski organi) ima direktan negativan uticaj na efekte svakog pokušaja za suzbijanje sive ekonomije, posebno u dijelu evidencije nelegalnih izdavalaca smještaja;
3. **Administrativno opterećenje za privatne iznajmljivače** - različite prakse i nepostojanje elektronske prijave, te samostalno prikupljanje podataka kroz sistem od strane korisnika umjesto po službenoj dužnosti;
4. **Nedovoljni kapaciteti za inspekcijski nadzor** - Turistička inspekcija na nacionalnom i lokalnom nivou se suočava sa ozbiljnim nedostatkom kadra i ograničenim mogućnostima za kontrolu nelegalnog smještaja i neprijavljenih gostiju, naročito u sezoni. Dodatno, zakonske barijere (blaga kaznena politika, nedostatak ingerencija nad neregistrovanim subjektima) dodatno otežavaju sprovođenje inspekcija;
5. **Nedostatak uvida u realno stanje turističkog prometa** - Veliki broj neregistrovanih

objekata i nelegalnih pružalaca usluga ostaje van kontrole sistema. Mnogi davaoci smještaja ne prijavljuju goste, te izbjegavaju plaćanje boravišne takse. Istovremeno, čak i oni koji žele da se registruju, često to ne mogu zbog administrativnih barijera i postupka dominantno zasnovanog na papirnom poslovanju. Primijećeno je i da se hoteli često rekategorizuju na manje jedinice kako bi izbjegli veće takse i nadležnost ministarstva turizma.

Crna Gora godišnje gubi milione eura zbog neažurnih evidencija, fragmentisanih sistema i neefikasne naplate. Prema podacima iz marta 2025, Crna Gora je izgubila oko 86 miliona eura samo zbog neregistrovanog privatnog smještaja i to ne računajući gubitke od turističkih taksi i indirektnih prihoda. U 2024. godini prema podacima MONSTAT-a ostvareno je oko 15,59 miliona noćenja. Ukupan prihod od boravišne takse (uključujući i prihode LTO-a) iznosio je 11,626,229.29 eur.

## **Preporuke za uspješan rad Turističkog informacionog sistema (TIS)**

Analiza koja je urađena dala je preporuke za uspješnu implementaciju TIS-a i to:

- **Zakonske preporuke** - Potrebne su izmjene koje će regulisati elektronsku prijavu i naplatu taksi, opseg i svrhu prikupljanja podataka, te pristup i zaštitu podacima, obaveznu razmjenu informacija između institucija i privatnog sektora, nadležnost za upravljanje TISom;
- **Tehničke preporuke** - sistem mora omogućiti sigurnu, automatsku i standardizovanu razmjenu podataka u realnom vremenu različitih institucija, usvojiti jedinstveni model podatka koji pokriva evidenciju turista, smještajnih objekata, boravišnih taksi i drugih podataka od značaja za turizam Crne Gore, definisati korisničke uloge koje omogućavaju različitim institucijama uvid u odgovarajuće nivoe podataka, obezbijediti punu integraciju sa horizontalnim sistemima koje razvija i održava Ministarstvo javne uprave kao što su sistem za razmjenu podataka (JSERP), sistem za elektronsku identifikaciju (NS eID), sistem elektronskog plaćanja (NS NAT), kao i sistemi za elektronsko potpisivanje te objava same usluge na Portal eUprave, usklađivanje sa MJU standardima i tehničko smještanje u državni Data centar, integracija TIS-a sa kvalifikovanim pružaocima usluga povjerenja radi elektronskog potpisivanja i dostavu dokumenata čime se eliminiše potreba za papirnom dokumentacijom i fizičkim podnošenjem zahtjeva;
- **Organizacione preporuke** - važno je uključiti sve relevantne aktere u dizajn i upravljanje sistema uz obuke i podršku (privatni sektor, uključujući hotelijere, tour operatore izdavaoce smještaja kroz konsultativne procese kao što su fokus grupe, savjetodavne forume i testiranje budućeg sistema), uspostaviti stabilnu koordinacionu strukturu koja će efikasno sprovesti zaključke Vlade, obezbijediti da integracija sa gradivnim blokovima e-Uprave bude usko koordinisana sa Ministarstvom javne uprave, razmotriti mogućnosti prilagođavanja platnih razreda za informatičke pozicije kako bi se informatičarima u javnom sektoru obezbjedile konkurentne plate i mogućnost uvođenja dodatnih beneficija za IT profesionalce kao što su profesionalni razvoj kroz kontinuirano usavršavanje, fleksibilno radno vrijeme, rad od kuće, plaćen prekovremeni rad, ili otvaranje mogućnosti za dodatne angažmane IT osoblja koji neće predstavljati sukob interesa.

**Turistički informacioni sistem (TIS)** će objediniti podatke o turistima, uslugama i smještaju radi bolje kontrole, planiranja i suzbijanja sive ekonomije. Omogućiće elektronsku prijavu/odjavu turista, registraciju objekata, obračun i naplatu taksi, te integraciju sa državnim i komercijalnim sistemima. Ključni moduli su: registracija usluga i objekata, prijava i odjava turista, obračun i naplata taksi, inspeksijski nadzor i promocija turizma.

**Pozadinski servisi** uključuju elektronsku razmjenu podataka, digitalizaciju dokumenata (OCR), upravljanje poslovnim procesima i elektronske usluge povjerenja (potpisi, pečati, dostava).

**Očekivani efekti** Uvođenje TIS-a donosi bolju evidenciju i transparentnost podataka, automatizaciju i ubrzanje procesa, smanjenje administracije i sive ekonomije, kao i bolje planiranje i povećanje prihoda od taksi.

## Zaključak

Uvođenje Turističkog informacionog sistema (TIS) predstavlja strateški prioritet Vlade Crne Gore, u skladu sa ciljevima Reformske agende 2022–2026 i nacionalnim dokumentima digitalne transformacije. Kao centralna digitalna platforma za evidenciju turista, smještajnih objekata, prijava i odjava, kao i upravljanje taksama, TIS će omogućiti tačne, ažurne i dostupne podatke u realnom vremenu za sve relevantne institucije.

Vlada Crne Gore prepoznaje TIS kao jedan od ključnih instrumenata za povećanje efikasnosti javne uprave, borbu protiv sive ekonomije i jačanje konkurentnosti turističkog sektora. Stoga je njegova hitna implementacija neophodna kako bi se uspostavio transparentan, održiv i efikasan sistem upravljanja turizmom.

Procjena minimalnog budžeta za razvoj, testiranje, implementaciju, praćenje, evaluaciju, garanciju i održavanje funkcionalnog turističkog informacionog sistema (TIS) iznosi 1,370,000.00 eur i ista je pripremljena na osnovu aktuelnih tržišnih cijena rada koje se primjenjuju u softverskim kompanijama sa iskustvom u razvoju informacionih sistema slične složenosti i obima. Primijenjen je kombinovani metod procjene koji uključuje "odozdo nagore" (bottom-up) analizu radnih zadataka i parametarsku procjenu baziranu na standardnim tržišnim jediničnim troškovima. Predviđeno je da TIS sadrži sljedeće module:

1. Modul za registraciju smještajnih kapaciteta;
2. Modul za prijavu i odjavu boravka turista;
3. Modul za kontrolu i naplatu boravišne, izletničke i turističke takse;
4. Modul za statistiku i analitiku;
5. Modul za turističke agencije i vodiče;
6. Modul za inspekcijski nadzor;
7. Modul za integraciju i interoperabilnost;
8. Modul za korisničku podršku i administraciju;
9. Modul za kampanje i edukaciju.

Pored navedene procjene, preporuka je da se razmotri i dodatni budžet u iznosu od 100.000 do 200.000 eura, koji bi pokrio potencijalne troškove kao što su licence za softver trećih strana (baze podataka, sigurnosni alati i dr.), angažman eksternih stručnjaka sa relevantnim međunarodnim iskustvom (posebno iz zemalja koje su već razvile slične sisteme), troškove nezavisnog bezbjednosnog testiranja i audita, napredna obuka i razvoj digitalnih priručnika za korisnike, pravna usklađivanja sa zakonima o zaštiti podataka. Iako ne predstavljaju neophodan minimum, njihovo uključivanje bi značajno doprinijelo kvalitetu i održivosti sistema u dugom roku.