

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA	
PREDLAGAČ	MINISTARSTVO TURIZMA
NAZIV PROPISA	NACRT ZAKONA O TURIZMU I UGOSTITELJSTVU
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)?	
Zakon o turizmu i ugostiteljstvu predstavlja krovni zakon u oblasti turizma i ugostiteljstva i njime se uređuju uslovi za obavljanje turističke i ugostiteljske djelatnosti, i druga pitanja od značaja za turizam i ugostiteljstvo. Ustavni osnov za donošenje Zakona o turizmu i ugostiteljstvu sadržan je u članu 16 tačka 5 Ustava Crne Gore, kojim je propisano da se zakonom u skladu sa Ustavom uređuju pitanja od interesa za Crnu Goru. U primjeni važećeg Zakona o turizmu i ugostiteljstvu ("Sl. list CG", br. 2/18, 4/18, 13/18, 25/19, 76/20, 130/21 i 84/24), uočen je određen broj prepreka za dalji efikasan razvoj turističke djelatnosti, odnosno uočene su nejasnoće koje je bilo neophodno riješiti, dakle, ukazala se potreba da se jasnije iskaže ne samo opštedruštveni interes u ovim oblastima, već i interesi kako pružaoca usluga, tako i korisnika tih usluga/ turista. Takođe, intencija je da se ovim zakonom na odgovarajući način iskažu brojni dokumenti, planovi i programi državnih organa koji su usmjereni na podsticanje i razvoj turizma kao strateške grane crnogorske privrede. Shodno navedenom, stručni tim Ministarstva turizma se prilikom izrade Nacrta novog zakona o turizmu i ugostiteljstvu rukovalo potrebom kvalitetnog normativnog uređivanja turizma i ugostiteljstva kao uslužnih djelatnosti, podložnih promjenama koje nameću interesovanja i zahtjevi korisnika/turista, koji su prirodni ambijent obalnog i planinskog područja Crne Gore prepoznali kao kvalitetnu turističku destinaciju za odmor i rekreaciju. Prvenstveno, izradi novog zakona se pristupilo iz razloga što je tokom primjene važećeg Zakona uočeno da isti sadrži određena rješenja koja su u praksi zbog nejasnoća imala nejednaku primjenu, dok su druga proizvodila suvišna i nepotrebna administriranja, na štetu efikasnosti i ekonomičnosti. Namjera stručnog tima Ministarstva turizma jeste da novi zakonski tekst omogući lakše i brže ostvarivanje prava pružalaca turističkih/ugostiteljskih usluga, naročito prilikom dobijanja odobrenja za rad ugostiteljskih objekata, na koji način će biti eliminisano opterećenje za stranke koje je važeći Zakon nametao kada je u pitanju dostavljanje dokaza neophodnih za izdavanje pomenutih rješenja. Nadalje, kada je u pitanju usklađenost Nacrta sa zakonodavstvom Evropske unije, prvenstveno se radi o prenošenju Direktive (EU) 2015/2302 o putovanjima u paket aranžmanima i povezanim putnim aranžmanima. Direktiva (EU) 2015/2302 je potrošačkog karaktera - što znači da je zaštita potrošača u prvom planu, i maksimalističkog je karaktera - što znači da se prenosi u	

izvornom obliku, odnosno da odredbe Nacrta zakona ne mogu da odstupaju od odredaba Direktive, uključujući strože ili manje stroge odredbe kojima bi se osigurao različit nivo zaštite potrošača.

Konačno, Nacrtom novog zakona nastaviće se kontinuitet razvoja turizma kao strateške grane razvoja crnogorskog turizma, u smislu što će se zakonskim odredbama prepoznati novi vidovi turističke ponude, a takođe i obezbijediti princip održivosti i unaprjeđenja postojeće ponude u cilju pozicioniranja zemlje kao visokokvalitetne turističke destinacije.

Takođe, unaprjeđenje zakonodavnog okvira u pogledu prepoznavanja novih i poboljšanja postojećih potencijala turističke ponude Crne Gore doprinijeće njenoj diverzifikaciji, sve u cilju osiguravanja kvaliteta turističkih usluga, odnosno uvećanja broja noćenja i ostvarenih prihoda. Konačno, ovim Nacrtom će se, kada su ove usluge u pitanju, precizno definisati ko i pod kojim uslovima može pružati te usluge, te će se definisati njihov odgovarajući sadržaj.

Predloženim normama ovog Nacrta zakona stvoriće se neophodni uslovi za brže ostvarenje strateškog cilja, osigurati kvalitet pružanja usluga i smanjiti rizik za njihove korisnike, omogućiti efikasniji nadzor nad sprovođenjem zakona i produktivniji rad inspekcijskih organa, što će u krajnjem obezbijediti stabilan i kontinuiran izvor budžetskih prihoda. Na kraju, ovaj zakonski tekst će normativno urediti turizam i ugostiteljstvo isključivo kao uslužne djelatnosti i eliminisati nedoumice i pravne dileme u dijelu normi koje upućuju na djelatnosti koje se regulišu i drugim propisima.

2. Ciljevi

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

- eliminisanje biznis barijera;
- suzbijanje sive ekonomije;
- zaštita potrošača/turista;
- implementacija EU zakonodavstva;
- podjela nadležnosti i
- normativno prepoznavanje novih vidova turističke ponude i unaprjeđenje postojećih.

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?**

Turizam je jedna od prioritarnih privrednih djelatnosti sa aspekta doprinosa za ukupni privredni razvoj Crne Gore. Korisnici usluga u turističko-ugostiteljskoj djelatnosti, kao potrošači - konzumenti, očekuju da im se usluga pruži u skladu sa propisanim pravilima i da budu adekvatno zaštićeni. Takvu zaštitu u prvom redu dužan je pružiti davalac usluge, zatim nadležni inspektor, i na kraju i sudovi.

Zaštita korisnika usluga u turističkoj i ugostiteljskoj djelatnosti nesporno ima javni interes i bitan je segment razvoja funkcionalnog tržišnog privređivanja u ovim djelatnostima. Na taj se uspostavlja pravna sigurnost za sve korisnike takve usluge, odnosno dodatno se osigurava zaštita njihovih prava.

Zakonski okvir zaštite turizma i ugostiteljstva kao oblasti privređivanja sa dinamičnim i brzim promjenama na turističko/ugostiteljskom tržištu (*uslovi obavljanja djelatnosti, kvalitet obavljanja*

djelatnosti, količina, cijena, rokovi i drugi uslovi), je neophodno konstantno dograđivati, u cilju postizanja visokog i primjerenog nivoa zaštite korisnika usluga, uz adekvatno usklađivanje sa pravnom tekovinom Evropske unije. U tu svrhu je i sačinjen ovaj Nacrt zakona, koji pored zaštite potrošača/turista, ima za cilj i lakše i brže ostvarivanje prava pružaoca turističkih i ugostiteljskih usluga koji su svoju poslovnu djelatnost i politiku značajnim investicijama orijentisali na pružanje usluga kako u urbanim, tako i ruralnim područjima Crne Gore.

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.**

Pozitivan uticaj:

- *Pojednostavljenje procedure upravnog postupka, odnosno izdavanja rješenja o odobrenju za obavljanje djelatnosti i rješenja o dodjeli kategorije, u cilju lakšeg ostvarivanja prava pružalaca usluga u turističkoj i ugostiteljskoj djelatnosti;*
- *Digitalizacija procesa rada;*
- *Eliminisanje nelegalnog poslovanja, odnosno poslovanja suprotno propisima;*
- *Kvalitetnije uređenje procesa pružanja usluga u turističkoj i ugostiteljskoj djelatnosti;*
- *Podizanje nivoa zaštite turista i*
- *Preciziranje nadležnosti relevantnih institucija, odnosno jasna podjela nadležnosti inspeksijskih organa na državnom i lokalnom nivou po pitanju nadzora nad sprovođenjem zakona.*

Negativan uticaj:

- *Suzbijanje pojave poslovanja u "sivoj zoni" turističke privrede.*

Naime, prilikom sačinjavanja teksta ovog zakona, čije se donošenje predlaže, vođeno je računa da se prioritarno uklone biznis barijere i suvišna administriranja, kao i da se nadležnost organa državne i lokalne vlasti u preduzimanju upravnih aktivnosti i sprovođenju postupaka dovede u vezu sa načelima cjelishodnosti, efikasnosti i ekonomičnosti. Shodno tome, troškovi za građane i privredu u tim postupcima biće svedeni na zakonski minimum.

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.**

Nacrtom ovog zakona predviđeno je opredjeljenje države Crne Gore u pogledu kreiranja visokokvalitetnog turističkog proizvoda, što podrazumijeva konstantno unapređenje kvaliteta usluge i oblikovanja turističko-ugostiteljske ponude, ali i ukupne prateće infrastrukture u svrhu pozicioniranja Crne Gore kao konkurentne turističke destinacije. Efekat investicija u sektor turizma i ugostiteljstva odraziće se i na ukupnu ekonomiju, iz razloga što su turizam i ugostiteljstvo posredno povezani i sa ostalim privrednim granama (poljoprivreda, saobraćaj, trgovina, energetika, bankarstvo..), što u krajnjem za rezultat ima smanjenje stope nezaposlenosti i povećanje društvenog proizvoda, odnosno uvećanje budžetskih prihoda, kako na državnom, tako i na lokalnom nivou. Investicija u sektor turizma i ugostiteljstva odraziće se i na rast životnog standarda i potrošnje, te je za sprovođenje ovog propisa neophodno obezbijediti u tom smislu adekvatna finansijska sredstva iz Budžeta. Dodatno normativno uređivanje oblasti turizma i ugostiteljstva u dijelu koji nije propisan zakonom biće preciziran podzakonskim aktima u predstojećem periodu, za šta je, takođe, neophodno obezbijediti sredstva iz Budžeta. Tako predviđena finansijska sredstva potrebno je utvrđivati na godišnjem nivou, u skladu sa mjerodavnim propisom, a na osnovu odgovarajućih analiza i predloga resornog ministarstva, odnosno Ministarstva turizma. Tako dobijenim sredstvima obezbijediće se uslovi za unapređenje postojećih i razvijanje novih turističkih proizvoda, promociju Crne Gore kao turističke destinacije, ujednačen regionalni razvoj, smanjenje nezaposlenosti, dalji razvoj malog i srednjeg preduzetništva i, u krajnjem, podizanje nivoa životnog standarda.

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**

O Nacrtu ovog zakona biće sprovedena javna rasprava, nakon čega će biti sačinjen izvještaj.

U okviru procesa pripreme Nacrta zakona o turizmu i ugostiteljstvu:

- Dana 20.12.2024. godine potpisan je ugovor sa eksternim konsultantom, u cilju pružanja konsultantskih usluga u vezi sa izradom inoviranog Nacrta zakona, osim u dijelu u cjelosti transponovane EU Direktive 2015/2023 o putovanjima u paket-aranžmanima i povezanim putnim aranžmanima;
- Dana 31.12.2025. godine formirana je Radna grupa koja za zadatak ima razmatranje i inoviranje teksta postojećeg Zakona, kao i Nacrta zakona, a koju čine predstavnici Ministarstva i u vezi sa istim održavani su sastanci Radne grupe, na kom su članovi/ice grupe iznijeli komentare i sugestije na radni tekst Nacrta;
- Na osnovu člana 12 Uredbe o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija („Službeni list Crne Gore“, br. 41/18), Ministarstvo turizma uputilo Javni poziv organima, organizacijama, udruženjima i pojedincima (zainteresovana javnost) da se uključe u postupak pripreme teksta Nacrta Zakona o turizmu i ugostiteljstvu;
- U periodu od 10.06.2025. godine do 30.06.2025. godine biće sprovedena javna rasprava povodom Nacrta zakona o turizmu i ugostiteljstvu u svrhu transparentnosti procesa, odnosno upoznavanja što većeg broja zainteresovanih strana sa Nacrtom, kao i radi održavanja dobrog partnerskog odnosa između javnog, privatnog i civilnog sektora;
- U fazi izrade teksta ovog Nacrta održani su sastanci sa predstavnicima: Sekretarijata za preduzetništvo i investicije Glavnog grada, Privredne komore Crne Gore, Američke privredne komore, privatnih izdavaoca smještaja, Udruženja hotelijara, seoskih domaćinstava i Udruženja TA Crne Gore;

- Čitavim tokom trajanja procesa izrade Nacrta zakona, članovi stručnog tima Ministarstva koji rade na izradi Nacrta zapimali su predloge, komentare i sugestije na tekst važećeg Zakona o turizmu i ugostiteljstvu, i iste razmatrali radi njihovog eventualnog inkorporiranja u Nacrt zakona.
- Članovi stručnog tima Ministarstva koji rade na ovom Nacrtu konstantno su bili dostupni za zasebne sastanke sa subjektima koji za to iskazu interesovanje, odnosno iznesu konstruktivne predloge u cilju poboljšanja postojećeg zakonskog teksta;

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?**

Upravni nadzor nad izvršavanjem ovog zakona i propisa donijetih na osnovu ovog zakona vrši organ državne uprave nadležan za poslove turizma. Inspekcijski nadzor nad primjenom ovog zakona vrši turistička inspekcija preko turističkih inspektora i nadležni ovlašćeni inspektori organa lokalne uprave.

Podgorica, 09.06.2025.godine



MINISTAR
mr Simonida Kordić