



Ministarstvo
finansija

Adresa: Ul. Stanka Dragojevića br. 2
81000 Podgorica Crna Gora
www.mif.gov.me

Br: 05-02-041/26-26172/2

Podgorica, 23.07.2026. godine

Za: MINISTARSTVO EKONOMSKOG RAZVOJA, Rimski trg 46, Podgorica

Gospodinu, Niku Gjelošaju, ministru

Predmet: Mišljenje na Pravilnik o bližim uslovima za obavljanje djelatnosti u slobodnoj zoni

Veza: Vaš akt br: 06-323/26-712 od 17.07.2026. godine

Poštovani gospodine Gjelošaj,

Povodom *Pravilnika o bližim uslovima za obavljanje djelatnosti u slobodnoj zoni*, Ministarstvo finansija daje sledeće:

MIŠLJENJE

Pravilnik će neposredno uticati na pravna lica i preduzetnike koji namjeravaju da postanu korisnici slobodne zone, carinski organ i operatore slobodnih zona, dok će na investitore, zaposlene, špeditere i druge poslovne partnere uticati posredno. Uvodi se obaveza podnošenja standardizovanog zahtjeva i dokumentacije, koja neposredno proizilazi iz Zakona o slobodnim zonama.

Uvažavajući da se Pravilnikom obezbjeđuje puna i ujednačena primjena člana 21 i 22 Zakona o slobodnim zonama („Službeni list CG“, broj 12/26), na tekst Predloga pravilnika i pripremljeni Izvještaj o analizi uticaja propisa, sa aspekta implikacija na poslovni ambijent, nemamo primjedbi.

Na tekst Pravilnika i pripremljeni Izvještaj o analizi uticaja propisa, sa aspekta Direktorata za poreski i carinski sistem, nemamo primjedbi.

Nadalje, na osnovu uvida u dostavljeni tekst i Izvještaj o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa u dijelu procjene fiskalnog uticaja, navedeno je da za sprovođenje Pravilnika nije potrebno obezbijediti dodatna finansijska sredstva iz budžeta Crne Gore. Takođe, navedeno je da će carinski organ prijem zahtjeva, pregled dokumentacije, pribavljanje podataka iz službenih evidencija, neposrednu provjeru i izdavanje saglasnosti obavljati u okviru postojećih nadležnosti, kadrovskih kapaciteta i odobrenih budžetskih sredstava.

Shodno navedenom, Ministarstvo finansija sa aspekta budžeta, nema primjedbi na Pravilnik o bližim uslovima za obavljanje djelatnosti u slobodnoj zoni.

S poštovanjem,



MINISTAR
mr Novica Vuković

PREDLOG

Na osnovu člana 22 stav 8 Zakona o slobodnim zonama („Službeni list CG“, broj 12/26),
Ministarstvo ekonomskog razvoja donijelo je

PRAVILNIK O BLIŽIM USLOVIMA ZA OBAVLJANJE DJELATNOSTI U SLOBODNOJ ZONI

Član 1

Ovim pravilnikom propisuju se bliži uslovi za obavljanje djelatnosti u slobodnoj zoni.

Član 2

Saglasnost za obavljanje djelatnosti u slobodnoj zoni carinski organ izdaje na zahtjev lica koje namjerava da obavlja djelatnost u slobodnoj zoni (u daljem tekstu: podnosilac zahtjeva).

Zahtjev iz stava 1 ovog člana podnosi se na Obrascu 1.

Carinski organ vrši provjeru ispunjenosti uslova iz člana 21 Zakona o slobodnim zonama na osnovu dostavljene dokumentacije, podataka iz službenih evidencija i po potrebi neposrednim uvidom.

Saglasnost za obavljanje djelatnosti u slobodnoj zoni se izdaje na Obrascu 2.

Obrasci iz st 2 i 4 čine sastavni dio ovog pravilnika.

Član 3

Ispunjenost uslova iz člana 21 Zakona o slobodnim zonama podnosilac zahtjeva dokazuje dokumentacijom i podacima kojima se potvrđuje da:

- 1) raspolaže prostorom, opremom i organizacijom rada koja omogućava obavljanje prijavljene djelatnosti;
- 2) vodi poslovnu evidenciju i evidenciju o robi na način koji omogućava sprovođenje carinskog nadzora;
- 3) obezbjeđuje razlikovanje domaće i strane robe kada je to potrebno za sprovođenje carinskog nadzora;
- 4) primjenjuje odgovarajuće mjere interne kontrole i postupke za otklanjanje nepravilnosti;
- 5) primjenjuje mjere sigurnosti i zaštite koje omogućavaju sprovođenje carinskog nadzora;
- 6) koristi ili može da koristi jedinstveni elektronski sistem upravljanja robom u skladu sa zakonom.

Pri utvrđivanju ispunjenosti uslova iz člana 21 Zakona o slobodnim zonama, carinski organ može koristiti činjenice i dokaze utvrđene u postupku dodjele statusa ovlaštenog privrednog subjekta za sigurnost i bezbjednost (AEO-S), u mjeri u kojoj su ti uslovi sadržinski istovjetni uslovima koji se provjeravaju u postupku davanja saglasnosti za obavljanje djelatnosti u slobodnoj zoni.

Član 4

Uz zahtjev za davanje saglasnosti podnosilac zahtjeva treba da priloži:

- 1) opis djelatnosti koju namjerava da obavlja;
- 2) izvod iz Centralnog registra privrednih subjekata ili drugi dokaz o registraciji;
- 3) podatke o prostoru koji će koristiti u slobodnoj zoni;
- 4) opis sistema vođenja poslovne evidencije i evidencije o robi;
- 5) opis načina obezbjeđivanja carinskog nadzora i razlikovanja domaće i strane robe, kada je primjenljivo;
- 6) opis mjera interne kontrole i sigurnosti;
- 7) dokumentaciju kojom se dokazuje finansijska solventnost;
- 8) drugu dokumentaciju potrebnu za utvrđivanje ispunjenosti uslova iz člana 21 Zakona o slobodnim zonama.

Carinski organ može podatke iz službenih evidencija pribavljati po službenoj dužnosti.

Član 5

Carinski organ može radi provjere ispunjenosti uslova:

- 1) izvršiti pregled dostavljene dokumentacije;
- 2) izvršiti neposredni pregled prostora, opreme i sistema;
- 3) provjeriti način vođenja evidencija;
- 4) provjeriti usklađenost evidencija sa jedinstvenim elektronskim sistemom upravljanja robom, kada je to primjenljivo;
- 5) zatražiti dodatna pojašnjenja i dokumentaciju;
- 6) pribaviti mišljenja drugih nadležnih organa, u skladu sa zakonom.

Član 6

Korisnik slobodne zone treba da koristi jedinstveni elektronski sistem upravljanja robom uspostavljen u slobodnoj zoni, u skladu sa Zakonom o slobodnim zonama.

Sistem vođenja evidencija korisnika treba da bude usklađen sa jedinstvenim elektronskim sistemom upravljanja robom operatora slobodne zone.

Član 7

Ovaj pravilnik stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom listu Crne Gore“.

Broj: _____
Podgorica, __. jula 2026. godine

**Ministar,
Nik Gjelošhaj**

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ

Ministarstvo ekonomskog razvoja

NAZIV PROPISA

Pravilnik o bližim uslovima za obavljanje djelatnosti u slobodnoj zoni

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)?

- Koje probleme treba da riješi predloženi akt?

Predloženi Pravilnik o bližim uslovima za obavljanje djelatnosti u slobodnoj zoni treba da obezbijedi punu i operativnu primjenu člana 22 stav 8 Zakona o slobodnim zonama („Službeni list Crne Gore“, broj 12/26), kojim je propisano da Ministarstvo bliže uređuje uslove za obavljanje djelatnosti u slobodnoj zoni.

Osnovni problem koji predloženi akt treba da riješi jeste nepostojanje dovoljno preciznog i jedinstvenog podzakonskog okvira kojim bi se utvrdili sadržina zahtjeva, dokumentacija i način provjere ispunjenosti uslova za davanje saglasnosti licima koja namjeravaju da obavljaju djelatnost u slobodnoj zoni.

Zakon propisuje osnovne uslove koje korisnik mora ispunjavati, ali je za njihovu ujednačenu i praktičnu primjenu potrebno bliže urediti:

- način i obrazac podnošenja zahtjeva;
- podatke o podnosiocu zahtjeva i slobodnoj zoni;
- opis djelatnosti koja se namjerava obavljati;
- podatke o prostoru, objektima, opremi i organizaciji rada;
- sistem vođenja poslovne evidencije i evidencije o robi;
- način obezbjeđivanja carinskog nadzora;
- razlikovanje domaće i strane robe, kada je primjenljivo;
- mjere interne kontrole, sigurnosti i zaštite;
- dokazivanje finansijske solventnosti;
- utvrđivanje da podnosilac zahtjeva nema ozbiljnih ili ponovljenih povreda carinskih i poreskih propisa;
- korišćenje ili osposobljenost za korišćenje jedinstvenog elektronskog sistema upravljanja robom;
- dokumentaciju koja se dostavlja uz zahtjev;
- način provjere ispunjenosti uslova;
- sadržinu saglasnosti za obavljanje djelatnosti.

Bez bližeg uređivanja navedenih pitanja postojala bi mogućnost neujednačenog postupanja prema podnosiocima zahtjeva, različitog tumačenja potrebnih dokaza i neujednačene procjene sposobnosti korisnika da obavlja djelatnost uz nesmetano sprovođenje carinskog nadzora.

Predloženi akt treba da riješi i problem mogućeg dupliranja administrativnih zahtjeva za privredne subjekte koji već posjeduju status ovlaštenog privrednog subjekta za sigurnost i bezbjednost – AEO-S. Pravilnikom se omogućava korišćenje činjenica i dokaza koji su već utvrđeni u postupku sticanja tog statusa, kada su

sadržinski istovjetni uslovima koji se provjeravaju u postupku davanja saglasnosti.

Pravilnikom se uvode standardizovani obrasci zahtjeva i saglasnosti, čime se obezbjeđuju preglednost, potpunost i uporedivost podataka, smanjuje potreba za naknadnim dopunama i povećava predvidivost postupka za buduće korisnike slobodne zone.

• Koji su uzroci problema?

Osnovni uzrok problema jeste činjenica da Zakon o slobodnim zonama utvrđuje opšte uslove za obavljanje djelatnosti, ali zbog prirode zakonskog propisa ne razrađuje detaljno način dokazivanja i provjere njihove ispunjenosti.

Jedan od uzroka je raznovrsnost djelatnosti koje se mogu obavljati u slobodnoj zoni. Različite djelatnosti mogu zahtijevati različit prostor, opremu, skladišne ili proizvodne kapacitete, organizaciju rada, sisteme evidencija i mjere sigurnosti.

Dodatni uzrok je potreba da se obezbijedi ujednačena praksa carinskog organa prilikom ocjene:

- da li podnosilac raspolaže odgovarajućim prostorom i opremom;
- da li sistem evidencija omogućava carinski nadzor;
- da li je obezbijeđeno razlikovanje domaće i strane robe;
- da li postoje interne kontrole i postupci za otklanjanje nepravilnosti;
- da li su uspostavljene odgovarajuće mjere sigurnosti i zaštite;
- da li je podnosilac finansijski solventan;
- da li podnosilac nema ozbiljnih ili ponovljenih povreda carinskih i poreskih propisa;
- da li koristi ili je sposoban da koristi jedinstveni elektronski sistem upravljanja robom.

Uzrok problema je i potreba da se spriječi ponavljanje provjera i dostavljanje dokumentacije koju carinski organ već posjeduje ili može pribaviti iz službenih evidencija, naročito kod subjekata sa AEO-S statusom.

Poseban uzrok odnosi se na obavezu korisnika da svoje evidencije uskladi sa jedinstvenim elektronskim sistemom upravljanja robom operatora slobodne zone. Bez bliže razrade ove obaveze postojala bi mogućnost različitih tehničkih i organizacionih rješenja koja ne obezbjeđuju potpunu sljedivost robe.

• Koje su posljedice problema?

Bez propisanih i standardizovanih uslova postojala bi mogućnost podnošenja nepotpunih ili neujednačenih zahtjeva, što bi moglo dovesti do čestih dopuna dokumentacije, dužeg trajanja postupka i povećanja administrativnog opterećenja podnosilaca zahtjeva i carinskog organa.

Nepostojanje jasnih kriterijuma moglo bi dovesti do:

- različitog tumačenja uslova za obavljanje djelatnosti;
- neujednačene upravne prakse;
- slabije predvidivosti postupka;
- odobravanja djelatnosti licima koja nemaju odgovarajući prostor, opremu ili organizaciju rada;
- nedovoljno pouzdanog sistema evidencija;
- otežanog razlikovanja domaće i strane robe;
- slabijih internih kontrola i mjera sigurnosti;
- otežanog sprovođenja carinskog nadzora;
- nedovoljne sljedivosti robe;
- većeg rizika od nepravilnosti i nedozvoljenih aktivnosti.

Bez uvažavanja činjenica prethodno utvrđenih u postupku dodjele AEO-S statusa moglo bi doći do nepotrebnog dupliranja administrativnih zahtjeva i troškova za privredne subjekte.

Bez standardizovane saglasnosti postojala bi mogućnost različitog sadržaja akata kojima se odobrava obavljanje djelatnosti, što bi smanjilo pravnu sigurnost korisnika i otežalo vođenje evidencija carinskog organa.

- **Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri?**

Najdirektnije su pogođena pravna lica i preduzetnici koji namjeravaju da obavljaju djelatnost u slobodnoj zoni, jer bez jasnih kriterijuma i unaprijed utvrđene dokumentacije ne mogu pouzdano pripremiti zahtjev niti procijeniti da li ispunjavaju uslove.

Carinski organ je neposredno pogođen jer bez standardizovanih pravila nema dovoljno preciznu osnovu za pregled dokumentacije, neposrednu provjeru prostora, evidencija i sistema, niti za ujednačeno izdavanje saglasnosti.

Operator slobodne zone pogođen je posredno, jer korisnici zone moraju biti sposobni da se uključe u pravila poslovanja i jedinstveni elektronski sistem upravljanja robom koji operator uspostavlja.

Postojeći i budući korisnici slobodne zone pogođeni su u dijelu pravne sigurnosti, troškova pripreme dokumentacije i predvidivosti početka obavljanja djelatnosti.

Mala i srednja preduzeća mogu biti osjetljivija na administrativne zahtjeve, posebno u pogledu pripreme tehničkih opisa, internih procedura i dokazivanja finansijske solventnosti.

Država i Budžet Crne Gore mogu biti pogođeni ako djelatnost u slobodnoj zoni obavljaju subjekti koji ne obezbjeđuju odgovarajuće evidencije, carinski nadzor, sigurnost i sljedivost robe.

Stepen uticaja je najveći kod podnosilaca zahtjeva i carinskog organa, dok je kod operatora, drugih korisnika i države uglavnom posredan, ali može biti značajan u pogledu zakonitosti poslovanja i zaštite fiskalnih interesa.

- **Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa – „status quo“ opcija?**

Ukoliko se Pravilnik ne bi donio, član 22 Zakona o slobodnim zonama ne bi bio u potpunosti operativno razrađen.

Podnosioci zahtjeva ne bi imali jedinstven obrazac niti jasno utvrđenu listu podataka i dokumentacije, dok bi carinski organ morao da sadržinu zahtjeva i obim provjere određuje kroz pojedinačnu upravnu praksu.

To bi povećalo mogućnost:

- podnošenja nepotpunih zahtjeva;
- čestih dopuna dokumentacije;
- različitog tumačenja uslova;
- neujednačenog obima kontrole;
- dužeg trajanja postupka;
- dupliranja dokumentacije kod AEO-S subjekata;
- različitog sadržaja izdatih saglasnosti;
- otežanog uključivanja korisnika u elektronski sistem upravljanja robom.

Status quo bi smanjio transparentnost i predvidivost postupka i povećao regulatorne i operativne rizike.

Zbog izričitog zakonskog ovlašćenja iz člana 22 stav 8 Zakona i potrebe za ujednačenom primjenom uslova, status quo opcija nije prihvatljiva.

2. Ciljevi

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

- **Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?**

Opšti cilj donošenja Pravilnika jeste uspostavljanje jedinstvenog, transparentnog i provjerljivog sistema uslova i postupka za davanje saglasnosti za obavljanje djelatnosti u slobodnoj zoni.

Ostvarivanjem opšteg cilja obezbjeđuju se puna i ujednačena primjena čl. 21 i 22 Zakona o slobodnim zonama, veća pravna sigurnost korisnika, efikasnije postupanje carinskog organa, pouzdanije vođenje evidencija i nesmetano sprovođenje carinskog nadzora.

Radi ostvarivanja opšteg cilja utvrđuju se sljedeći posebni ciljevi:

• **a) Standardizacija podnošenja zahtjeva i izdavanja saglasnosti**

Cilj je da se propišu jedinstveni obrasci zahtjeva i saglasnosti sa jasno određenim podacima o podnosiocu zahtjeva, slobodnoj zoni, djelatnosti, prostoru, opremi, evidencijama, internim kontrolama i sigurnosnim mjerama.

Očekivani rezultat je podnošenje potpunijih i preglednijih zahtjeva, ujednačen sadržaj saglasnosti i smanjenje potrebe za naknadnim dopunama.

Indikatori ostvarenja cilja su:

- udio zahtjeva podnesenih na propisanom obrascu — ciljna vrijednost 100%;
- udio saglasnosti izdatih na propisanom obrascu — ciljna vrijednost 100%;
- udio zahtjeva za koje je tražena dopuna dokumentacije;
- prosječno vrijeme potrebno za utvrđivanje urednosti zahtjeva.
- **b) Jasno utvrđivanje uslova i potrebne dokumentacije**

Cilj je da podnosilac zahtjeva unaprijed zna koje podatke i dokaze dostavlja radi dokazivanja ispunjenosti uslova za obavljanje djelatnosti.

Očekivani rezultat je veća predvidivost postupka i potpunije dokazivanje sposobnosti korisnika da obavlja prijavljenu djelatnost uz nesmetan carinski nadzor.

Indikatori su:

- udio urednih zahtjeva sa potpunom dokumentacijom;
- broj naknadno traženih dokaza i pojašnjenja;
- broj zahtjeva odbijenih zbog neispunjenosti uslova.
- **c) Ujednačavanje provjere ispunjenosti uslova**

Cilj je da carinski organ provjeru vrši prema jedinstvenim kriterijumima, uključujući provjeru poštovanja carinskih i poreskih propisa, na osnovu dostavljene dokumentacije, službenih evidencija i, kada je potrebno, neposrednog pregleda prostora, opreme, sistema i evidencija.

Očekivani rezultat je dokumentovana, transparentna i ujednačena provjera svih podnosilaca zahtjeva.

Indikatori su:

- udio postupaka u kojima su provjereni svi primjenljivi uslovi — ciljna vrijednost 100%;
- broj sprovedenih neposrednih pregleda;
- broj utvrđenih nedostataka prije izdavanja saglasnosti;
- broj naknadno utvrđenih nepravilnosti kod korisnika kojima je izdata saglasnost.
- **d) Smanjenje administrativnog opterećenja i izbjegavanje dupliranja provjera**

Cilj je da se podaci iz službenih evidencija pribavljaju po službenoj dužnosti i da se kod AEO-S subjekata ne zahtijeva ponovno dokazivanje činjenica koje su već provjerene, kada su uslovi sadržinski istovjetni.

Očekivani rezultat je efikasniji postupak, manje dokumentacije i niži administrativni troškovi za podnosiocje zahtjeva.

Indikatori su:

- broj podataka pribavljenih po službenoj dužnosti;
- broj AEO-S podnosilaca kod kojih su korišćene prethodno utvrđene činjenice i dokazi;
- prosječan broj dokumenata koje dostavljaju AEO-S i drugi podnosioci;
- vrijeme trajanja postupka za AEO-S podnosiocje.
- **e) Obezbeđivanje pouzdanih evidencija i sljedivosti robe**

Cilj je da korisnici vode poslovne evidencije i evidencije o robi na način koji omogućava carinski nadzor, kao i

da budu osposobljeni za korišćenje i, nakon početka rada, koriste jedinstveni elektronski sistem upravljanja robom.

Očekivani rezultat je potpuna sljedivost kretanja robe i usklađenost evidencija korisnika sa sistemom operatora slobodne zone.

Indikatori su:

- udio korisnika sa sistemom evidencija koji omogućava carinski nadzor — ciljna vrijednost 100%;
- udio korisnika osposobljenih za korišćenje jedinstvenog elektronskog sistema — ciljna vrijednost 100%;
- broj nepravilnosti utvrđenih u vođenju evidencija;
- broj neusaglašenosti između evidencija korisnika i sistema operatora.
- **f) Jačanje interne kontrole, sigurnosti i zakonitosti poslovanja**

Cilj je da korisnici uspostave interne mehanizme kontrole, postupke za otklanjanje nepravilnosti i mjere sigurnosti i zaštite koje omogućavaju nesmetano sprovođenje carinskog nadzora.

Očekivani rezultat je smanjenje operativnih nepravilnosti i veći nivo odgovornosti korisnika.

Indikatori su:

- udio korisnika sa uspostavljenim mjerama interne kontrole i sigurnosti — ciljna vrijednost 100%;
- broj utvrđenih nepravilnosti;
- broj korektivnih mjera;
- broj slučajeva onemogućavanja ili otežavanja carinskog nadzora.
- **Usklađenost sa strategijama i programima Vlade**

Ciljevi Pravilnika usklađeni su sa Zakonom o slobodnim zonama i prioritetima Vlade koji se odnose na efikasnost upravnih postupaka, digitalizaciju, jačanje carinskog nadzora, smanjenje administrativnog opterećenja, zaštitu fiskalnih interesa i unapređenje poslovnog ambijenta.

a) Zakon o slobodnim zonama

Pravilnik se donosi radi neposrednog izvršavanja člana 22 stav 8 Zakona o slobodnim zonama.

Njime se operacionalizuju zakonske odredbe koje uređuju:

- uslove koje korisnik mora ispunjavati;
- podnošenje zahtjeva za davanje saglasnosti;
- provjeru ispunjenosti uslova;
- korišćenje službenih evidencija;
- izdavanje saglasnosti;
- vođenje evidencija i korišćenje elektronskog sistema upravljanja robom.

b) Pregovaračko poglavlje 29 – Carinska unija

Ciljevi Pravilnika doprinose unapređenju carinskog nadzora, sljedivosti robe, upravljanja rizicima, korišćenja elektronskih sistema i saradnje sa privrednim subjektima.

c) Strategija reforme javne uprave 2022–2026

Pravilnik doprinosi ciljevima koji se odnose na kvalitetnije propise, efikasnije upravne postupke, razmjenu podataka iz službenih evidencija i smanjenje administrativnog opterećenja.

Standardizovani obrasci i pribavljanje podataka po službenoj dužnosti doprinose efikasnijem pružanju upravnih usluga.

d) Strategija za borbu protiv korupcije 2024–2028

Jasni kriterijumi, standardizovana dokumentacija i ujednačen postupak provjere smanjuju prostor za diskreciono i neujednačeno postupanje.

e) Programski prioriteti u oblasti poslovnog ambijenta

Pravilnik doprinosi pravnoj sigurnosti i predvidivosti poslovanja, smanjuje dupliranje dokumentacije i omogućava privrednim subjektima da unaprijed planiraju uslove, troškove i rokove za početak obavljanja djelatnosti.

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?

Razmotrene su sljedeće opcije:

- **Opcija 1: Status quo – nedonošenje Pravilnika**

Ova opcija podrazumijevala bi neposrednu primjenu Zakona bez bližeg uređivanja zahtjeva, dokumentacije, načina provjere i sadržine saglasnosti.

Status quo nije odgovarajući jer ne obezbjeđuje standardizovane obrasce, jedinstvenu dokumentaciju, detaljan način provjere i ujednačenu upravnu praksu.

Ova opcija bi povećala broj nepotpunih zahtjeva, potrebu za dopunama, mogućnost različitog tumačenja uslova i administrativno opterećenje podnosilaca.

- **Opcija 2: Neregulatorna opcija – smjernice ili interno uputstvo**

Ova opcija podrazumijevala bi donošenje neobavezujućih smjernica za podnosiocima zahtjeva ili internog uputstva carinskom organu.

Smjernice bi mogle pomoći u praktičnoj primjeni, ali ne bi mogle obavezujuće propisati sadržinu zahtjeva, potrebnu dokumentaciju, prava i obaveze podnosilaca niti obrazac saglasnosti.

Neregulatorna opcija ne može zamijeniti Pravilnik, jer je Zakonom izričito propisano da bliže uslove uređuje Ministarstvo.

- **Opcija 3: Regulatorna opcija – donošenje Pravilnika**

Ova opcija podrazumijeva donošenje obavezujućeg Pravilnika kojim se uređuju:

- obrazac zahtjeva;
- dokumentacija i podaci za dokazivanje uslova;
- način provjere;
- korišćenje službenih evidencija;
- tretman AEO-S subjekata;
- neposredni pregled prostora, opreme i sistema;
- obrazac saglasnosti;
- usklađenost evidencija sa jedinstvenim elektronskim sistemom.
- **Obrazloženje preferirane opcije**

Preferirana je **Opcija 3 – donošenje Pravilnika**.

Ova opcija je pravno neophodna jer neposredno proizilazi iz člana 22 stav 8 Zakona o slobodnim zonama. Jedina omogućava obavezujuću, transparentnu i ujednačenu primjenu postupka prema svim podnosiocima zahtjeva.

Status quo ne obezbjeđuje potrebnu proceduralnu razradu, dok neobavezujuće smjernice ne mogu propisati dokumentaciju, sadržinu saglasnosti i prava i obaveze podnosilaca.

Regulatorna opcija je proporcionalna identifikovanom problemu i istovremeno sadrži mjere za smanjenje administrativnog opterećenja, kroz pribavljanje podataka po službenoj dužnosti i priznavanje prethodno

utvrđenih činjenica kod AEO-S subjekata.

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?

- Na koga će i kako uticati rješenja iz propisa?

Pravilnik će neposredno uticati na pravna lica i preduzetnike koji namjeravaju da postanu korisnici slobodne zone, carinski organ i operatore slobodnih zona, dok će na investitore, zaposlene, špeditere i druge poslovne partnere uticati posredno.

1. Uticaj na podnosiocje zahtjeva i korisnike

Pozitivni uticaji

Podnosioci zahtjeva dobijaju:

- standardizovan obrazac zahtjeva;
- unaprijed poznatu listu podataka i dokumentacije;
- jasne kriterijume provjere;
- mogućnost pribavljanja podataka iz službenih evidencija po službenoj dužnosti;
- izbjegavanje ponovnog dokazivanja kod AEO-S statusa;
- veću pravnu sigurnost i predvidivost postupka;
- jasne zahtjeve u pogledu evidencija, interne kontrole i elektronskog sistema.

Negativni uticaji i troškovi

Podnosilac može imati ograničene administrativne i stručne troškove koji se odnose na:

- pripremu zahtjeva;
- opis planirane djelatnosti;
- pripremu podataka o prostoru, opremi i organizaciji rada;
- opis sistema evidencija;
- pripremu internih kontrola i mjera sigurnosti;
- dokazivanje finansijske solventnosti;
- prilagođavanje evidencija jedinstvenom elektronskom sistemu;
- angažovanje zaposlenih tokom neposredne provjere.

Dio navedenih obaveza neposredno proizilazi iz Zakona, dok Pravilnik prvenstveno uređuje način njihovog dokazivanja i provjere.

2. Uticaj na AEO-S subjekte

Pravilnik ima pozitivan uticaj na subjekte sa AEO-S statusom jer omogućava da se ne zahtijeva ponovno dostavljanje dokumentacije niti ponovno utvrđivanje činjenica koje su već bile predmet provjere, kada su uslovi sadržinski istovjetni.

Time se smanjuju:

- broj dokumenata;
- trajanje postupka;
- administrativni troškovi;
- dupliranje provjera.

Dodatna provjera ostaje moguća kada je to opravdano protekom vremena ili promijenjenim okolnostima.

3. Uticaj na carinski organ

Pravilnik pozitivno utiče na carinski organ jer obezbjeđuje:

- jedinstvenu strukturu zahtjeva;
- standardizovanu dokumentaciju;
- jasne kriterijume za provjeru;
- mogućnost korišćenja službenih evidencija;
- mogućnost neposrednog pregleda prostora, opreme i sistema;
- jedinstven obrazac saglasnosti;
- bolju evidenciju korisnika i odobrenih djelatnosti.

Moguće dodatno opterećenje odnosi se na pregled dokumentacije, neposredne provjere i pribavljanje mišljenja drugih organa.

Ove aktivnosti predstavljaju dio postojećih zakonskih nadležnosti i ne zahtijevaju osnivanje novih organizacionih jedinica.

4. Uticaj na operatore slobodnih zona

Operatori imaju korist od toga što se u zonu uključuju korisnici koji su prethodno provjereni u pogledu prostora, evidencija, interne kontrole, sigurnosti i sposobnosti korišćenja elektronskog sistema.

Moguće organizaciono opterećenje odnosi se na:

- koordinaciju sa korisnicima;
- tehničko povezivanje evidencija;
- omogućavanje pristupa jedinstvenom elektronskom sistemu;
- razmjenu podataka sa carinskim organom.

5. Uticaj na mala i srednja preduzeća

Pravilnik može imati neposredan uticaj na MSP koja namjeravaju da posluju kao korisnici slobodne zone.

Administrativno opterećenje je ograničeno i proporcionalno potrebi da se dokaže sposobnost za zakonito poslovanje pod carinskim nadzorom.

Pozitivan uticaj predstavljaju:

- jasni kriterijumi;
- jedinstveni obrasci;
- pribavljanje podataka po službenoj dužnosti;
- smanjenje dupliranja za AEO-S subjekte;
- nepostojanje novih taksi i naknada.

6. Uticaj na građane, društvo i životnu sredinu

Ne očekuju se značajni neposredni uticaji na građane, socijalna prava ili rodnu ravnopravnost.

Posredni pozitivni uticaji odnose se na:

- sigurnije robne tokove;
- sprečavanje nedozvoljene trgovine;

- jačanje zaštite fiskalnih interesa;
- provjeru finansijske i organizacione sposobnosti korisnika;
- primjenu mjera sigurnosti i zaštite;
- veću sljedivost robe.

Ne očekuje se značajan negativan uticaj na životnu sredinu. Djelatnosti koje podliježu posebnim ekološkim uslovima i dozvolama i dalje će se obavljati u skladu sa posebnim propisima.

- **Koje troškove će primjena propisa izazvati privredi?**

Primjena Pravilnika može izazvati ograničene administrativne i stručne troškove za podnosiocima zahtjeva, prvenstveno u vezi sa pripremom dokumentacije, internih akata, evidencija i tehničkim prilagođavanjem elektronskom sistemu.

Precizan iznos nije moguće unaprijed kvantifikovati, jer će zavisi od vrste djelatnosti, veličine subjekta, postojećih sistema evidencija, AEO-S statusa i stepena pripremljenosti dokumentacije.

Za subjekte koji već imaju razvijene sisteme evidencija, interne kontrole i sigurnosti troškovi će biti niži.

Pravilnikom se ne uvode nove takse ili naknade.

- **Da li pozitivne posljedice opravdavaju troškove?**

Da. Očekivane koristi opravdavaju ograničene administrativne i stručne troškove.

Pravilnik:

- povećava pravnu sigurnost;
- smanjuje broj nepotpunih zahtjeva;
- izbjegava dupliranje podataka i dokaza;
- unapređuje sljedivost robe;
- omogućava efikasniji carinski nadzor;
- smanjuje rizik od nepravilnosti;
- doprinosi ujednačenom postupanju.
- **Da li se podržava tržišna konkurencija?**

Pravilnik posredno podržava tržišnu konkurenciju kroz:

- jednake uslove za sve podnosiocima zahtjeva;
- transparentne kriterijume za izdavanje saglasnosti;
- smanjenje prostora za privilegovano ili neujednačeno postupanje;
- priznavanje AEO-S statusa;
- smanjenje administrativnih prepreka;
- sprečavanje poslovanja bez ispunjenih zakonskih uslova.
- **Procjena administrativnih opterećenja i biznis barijera**

Pravilnik uvodi obavezu podnošenja standardizovanog zahtjeva i dokumentacije, koja neposredno proizilazi iz Zakona i ne predstavlja neopravdanu biznis barijeru.

Administrativno opterećenje smanjuje se kroz:

- jedinstveni obrazac zahtjeva;
- jasno utvrđenu dokumentaciju;
- pribavljanje podataka po službenoj dužnosti;
- korišćenje činjenica i dokaza iz AEO-S postupka;
- izbjegavanje ponovnog dokazivanja;

- standardizovan obrazac saglasnosti.

Pravilnikom se ne uvode nove dozvole mimo saglasnosti već propisane Zakonom, niti nove takse i naknade.

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 sprovođenje Pravilnika nije potrebno obezbijediti dodatna finansijska sredstva iz Budžeta Crne Gore.

Pravilnikom se ne:

- osniva novi organ;
- uvodi novo zapošljavanje;
- propisuju nove naknade, subvencije ili druga javna davanja;
- stvaraju međunarodne finansijske obaveze;
- predviđa donošenje dodatnih podzakonskih akata sa neposrednim fiskalnim efektima.

Carinski organ će prijem zahtjeva, pregled dokumentacije, pribavljanje podataka iz službenih evidencija, neposrednu provjeru i izdavanje saglasnosti obavljati u okviru postojećih nadležnosti, kadrovskih kapaciteta i odobrenih budžetskih sredstava.

Pribavljanje mišljenja drugih organa sprovodiće se kroz međuinstitucionalnu saradnju u okviru postojećih nadležnosti.

Pravilnik ne uvodi neposredne nove prihode Budžeta Crne Gore.

Posredno, pouzdanija provjera korisnika, bolja sljedivost robe i efikasniji carinski nadzor mogu doprinijeti zaštiti carinskih i fiskalnih interesa, ali taj efekat nije moguće unaprijed kvantifikovati.

Na osnovu navedenog, procijenjeni direktni fiskalni uticaj Pravilnika na Budžet Crne Gore iznosi **0,00 eura**.

• Metodologija obračuna

Procjena fiskalnog uticaja izvršena je analizom obaveza koje Pravilnik propisuje Ministarstvu i carinskom organu.

Utvrdeno je da se sve aktivnosti sprovode u okviru postojećih zakonskih nadležnosti i resursa, zbog čega nijesu identifikovani novi direktni budžetski rashodi ili prihodi.

• Problemi u preciznom obračunu

Nijesu postojali problemi u procjeni direktnog fiskalnog uticaja, jer Pravilnik ne uvodi nove budžetske obaveze.

Nije moguće unaprijed kvantifikovati administrativne i stručne troškove podnosilaca zahtjeva, jer će zavisi od vrste djelatnosti, veličine subjekta, postojećih sistema i obima dokumentacije. Ovi troškovi ne predstavljaju direktan fiskalni uticaj na Budžet Crne Gore.

- **Sugestije Ministarstva finansija**

S obzirom na to da je predloženi Pravilnik fiskalno neutralan, da ne proizvodi dodatne budžetske izdatke, ne uvodi nove naknade niti neopravdana administrativna opterećenja i biznis barijere, očekuje se pozitivno mišljenje Ministarstva finansija. Pribavljeno mišljenje Ministarstva finansija činiće sastavni dio materijala koji se upućuje u dalju proceduru.

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.

- **Da li je korišćena eksterna ekspertiza?**

U pripremi Pravilnika nije korišćena posebna plaćena eksterna ekspertiza.

Korišćena su stručna i praktična znanja službenika Ministarstva ekonomskog razvoja, naročito u dijelu usklađivanja podzakonskog akta sa Zakonom o slobodnim zonama, razrade uslova za obavljanje djelatnosti i pripreme RIA analize.

- **Koje su zainteresovane strane konsultovane?**

U fazi pripreme Predloga pravilnika i razrade regulatornog rješenja sprovedene su ciljane konsultacije sa Upravom carina, kao organom neposredno nadležnim za provjeru uslova i davanje saglasnosti za obavljanje djelatnosti u slobodnoj zoni.

Konsultacije su sprovedene kroz neposrednu međuinstitucionalnu saradnju, razmjenu predloga i komentara na radne verzije teksta, a odnosile su se naročito na:

- sadržinu zahtjeva;
- potrebnu dokumentaciju;
- provjeru prostora, opreme i organizacije rada;
- sisteme poslovne evidencije i evidencije o robi;
- razlikovanje domaće i strane robe;
- interne kontrole i mjere sigurnosti;
- dokazivanje finansijske solventnosti;
- korišćenje podataka iz službenih evidencija;
- primjenu AEO-S statusa;
- korišćenje elektronskog sistema upravljanja robom;
- sadržinu obrasca saglasnosti.

U završnoj fazi pripreme teksta sprovedeno je normativno-pravno i pravno-tehničko usaglašavanje sa Sekretarijatom za zakonodavstvo radi obezbjeđivanja usklađenosti Pravilnika sa Zakonom o slobodnim zonama, propisima kojima se uređuje upravni postupak i pravnim sistemom Crne Gore.

- **Glavni rezultati konsultacija**

Konsultacije su doprinijele preciznijem definisanju uslova, dokumentacije i načina provjere sposobnosti korisnika da obavlja djelatnost uz nesmetano sprovođenje carinskog nadzora.

Posebno su razmotrena pitanja:

- potrebnog obima dokumentacije;
- pribavljanja podataka po službenoj dužnosti;
- izbjegavanja dupliranja provjera kod AEO-S subjekata;

- finansijske solventnosti;
- usklađenosti evidencija korisnika sa sistemom operatora;
- neposredne provjere prostora, opreme i sistema;
- sadržine zahtjeva i saglasnosti.

Sugestije Uprave carina koje su doprinosile praktičnoj primjenjivosti postupka i efikasnosti kontrole ugrađene su u tekst Pravilnika.

Primjedbe i sugestije Sekretarijata za zakonodavstvo razmotrene su i ugrađene tokom normativno-pravnog i pravno-tehničkog usaglašavanja.

U postupku konsultacija nijesu pribavljeni kvantitativni podaci o administrativnim troškovima podnosilaca zahtjeva, pa su mogući troškovi prikazani kvalitativno.

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?**

- **Koje su potencijalne prepreke za implementaciju?**

Moguće prepreke su:

- podnošenje nepotpunih ili neurednih zahtjeva;
- nedovoljno precizan opis djelatnosti;
- nepotpuni podaci o prostoru, opremi i organizaciji rada;
- nedovoljno razvijeni sistemi evidencija;
- neusklađenost evidencija sa elektronskim sistemom operatora;
- neadekvatne interne kontrole i mjere sigurnosti;
- teškoće u dokazivanju finansijske solventnosti;
- tehnička složenost neposredne provjere;
- nedovoljna koordinacija podnosioca zahtjeva, operatora i carinskog organa;
- neujednačena procjena istovjetnosti uslova kod AEO-S subjekata;
- promijenjene okolnosti nakon izdavanja saglasnosti.

- **Koje mjere će biti preduzete tokom primjene?**

Radi efikasne primjene preduzimaće se:

- korišćenje propisanog obrasca zahtjeva;
- provjera urednosti i potpunosti dokumentacije;
- pribavljanje podataka iz službenih evidencija;
- korišćenje prethodno utvrđenih činjenica kod AEO-S statusa;
- neposredni pregled prostora, opreme, evidencija i sistema kada je potrebno;
- provjera usklađenosti evidencija sa jedinstvenim elektronskim sistemom;
- pribavljanje mišljenja drugih nadležnih organa;
- izdavanje saglasnosti na propisanom obrascu;
- vođenje evidencija o zahtjevima i saglasnostima;

- kontinuirani carinski nadzor nad korisnicima;
- koordinacija Ministarstva, carinskog organa, operatora i korisnika.
- **Koji su glavni indikatori?**

Indikator	Ciljna vrijednost	Izvor podataka	Učestalost
Zahtjevi podneseni na propisanom obrascu	100%	Evidencija carinskog organa	Po zahtjevu/godišnje
Saglasnosti izdate na propisanom obrascu	100%	Evidencija saglasnosti	Po zahtjevu/godišnje
Udio urednih zahtjeva sa potpunom dokumentacijom	Povećanje udjela tokom primjene	Evidencija predmeta	Godišnje
Udio zahtjeva za koje je tražena dopuna dokumentacije	Smanjenje tokom primjene	Evidencija predmeta	Godišnje
Broj podataka pribavljenih po službenoj dužnosti	Praćenje	Evidencija predmeta	Godišnje
Broj postupaka po zahtjevima AEO-S subjekata u kojima su korišćene prethodno utvrđene činjenice i dokazi.	Praćenje	Evidencija carinskog organa	Godišnje
Postupci u kojima su provjereni svi primjenljivi uslovi	100%	Kontrolna dokumentacija	Po zahtjevu
Korisnici osposobljeni za elektronski sistem upravljanja robom	100%	Evidencije korisnika i operatora	Godišnje
Broj nepravilnosti u vođenju evidencija	Smanjenje ponovljenih nepravilnosti	Izveštaji carinskog organa	Godišnje
Broj neusaglašenosti evidencija korisnika i sistema operatora	Smanjenje tokom primjene	Kontrolni zapisnici	Godišnje
Broj izdatih i odbijenih saglasnosti	Praćenje	Registar saglasnosti	Godišnje
Broj poništenih ili ukinutih akata po pravnom lijeku	Ciljna vrijednost 0	Evidencija upravnih predmeta	Godišnje
Podnosioci kod kojih nijesu utvrđene ozbiljne ili ponovljene povrede carinskih i poreskih propisa	100% korisnika kojima je izdata saglasnost	Službene evidencije carinskog i poreskog organa	Po zahtjevu

- **Ko će biti zadužen za monitoring i evaluaciju?**

Za praćenje primjene biće zaduženi:

- **carinski organ**, u dijelu prijema zahtjeva, provjere uslova, izdavanja saglasnosti, kontrole evidencija i carinskog nadzora;
- **Ministarstvo ekonomskog razvoja**, u okviru praćenja primjene Zakona i podzakonskih akata i koordinacije sa carinskim organom;
- **operator slobodne zone**, u dijelu elektronskog sistema upravljanja robom, pravila poslovanja i

koordinacije sa korisnicima;

- **korisnik slobodne zone**, u dijelu tačnosti podataka, vođenja evidencija, interne kontrole, sigurnosti i kontinuiranog ispunjavanja uslova;
- drugi nadležni organi, kada učestvuju u provjeri pojedinih uslova.
- **Način i rok evaluacije**

Praćenje će se sprovoditi kontinuirano kroz evidenciju zahtjeva, dopuna, neposrednih provjera, izdatih saglasnosti, utvrđenih nepravilnosti i korišćenja elektronskog sistema.

Prva evaluacija primjene Pravilnika izvršiće se nakon sprovođenja prvih postupaka po podnesenim zahtjevima, kada bude dostupno dovoljno podataka za ocjenu praktične primjenjivosti obrazaca i propisanih uslova.

Evaluacijom će se posebno sagledati:

- broj i kvalitet podnesenih zahtjeva;
- učestalost dopuna dokumentacije;
- korišćenje podataka iz službenih evidencija;
- primjena olakšica za AEO-S subjekte;
- broj izdatih i odbijenih saglasnosti;
- osposobljenost korisnika za elektronski sistem;
- nepravilnosti u vođenju evidencija;
- problemi korisnika, operatora i carinskog organa;
- potreba za izmjenom obrazaca ili dodatnim pojašnjenjima pojedinih odredaba.

Podgorica, 15. jula 2026. godine



MINISTAR

Nik Gjeloshaj
Nik Gjeloshaj