



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: 05-02- 040/25-39244/2

Podgorica, 08.12.2025.godine

Za: MINISTARSTVO JAVNE UPRAVE, Rimski trg br. 45, Podgorica
gospodinu, mr Marash Dukaju, ministru

Predmet: Mišljenje na Predlog zakona o izmjeni Zakona o Prijestonici

Veza: Vaš akt br. 01-040/25-4679 od 06.10.2025.godine

Poštovani gospodine Dukaj,

Povodom *Predloga zakona o izmjeni Zakona o Prijestonici*, Ministarstvo finansija daje sledeće:

MIŠLJENJE

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

Predlogom zakona dolazi do promjene dosadašnjeg modela finansiranja iz Budžeta Crne Gore, na način da se sredstva od 1% projektovane vrijednosti tekućeg budžeta Crne Gore za svaku fiskalnu godinu planiraju u visini od 0,5% za kapitalne projekte, a 0,5% za finansiranje izdataka za vršenje zakonom utvrđenih nadležnosti Prijestonice, umjesto dosadašnjeg modela finansiranja kojim se za kapitalne projekte planiraju sredstva u visini od 0,6% projektovane vrijednosti tekućeg budžeta Crne Gore, a za finansiranje izdataka za vršenje zakonom utvrđenih nadležnosti Prijestonice 0,4%.

S tim u vezi, imajući u vidu da se radi o realokaciji projektovane vrijednosti tekućeg budžeta (1%) Crne Gore za razvoj Prijestonice Cetinje za različite namjene, te da ista ne zahtijeva dodatno izdvajanje sredstava iz budžeta Crne Gore, Ministarstvo finansija, sa aspekta budžeta, u načelu nema primjedbi na Predlog zakona o izmjeni Zakona o Prijestonici.

Napominjemo da je u Predlogu Zakona o budžetu Crne Gore za 2026. godinu predložena raspodjela po postojećem modelu, te bi u slučaju usvajanja ovog Zakona trebalo izvršiti izmjene u Predlogu Zakona o budžetu Crne Gore za 2026. godinu.

S poštovanjem,

 **MINISTAR**
Novica Vuković


ZAKON O IZMJENI ZAKONA O PRIJESTONICI

Član 1

U Zakonu o Prijestonici („Službeni list CG“, br. 51/17) u članu 30 u uvodnoj rečenici stava 2 riječi: „od 0,6%“ zamjenjuju se riječima: „od 0,5%“.

U stavu 4 poslije riječi: „kapitalni budžet“ zarez i riječi: „koji ispunjavaju uslove shodno aktu o izradi kapitalnog budžeta,“ brišu se, a riječi: „od 0,6%“ zamjenjuju se riječima: „od 0,5%“.

U stavu 5 riječi: „od 0,4%“ zamjenjuju se riječima: „od 0,5%“.

Član 2

Ovaj zakon stupa na snagu narednog dana od dana objavljivanja u „Službenom listu Crne Gore“, a primjenjivaće se od 1. januara 2026. godine.

O b r a z l o ž e n j e

I. USTAVNI OSNOV ZA DONOŠENJA ZAKONA

Ustavni osnov za donošenje ovog Zakona sadržan je u članu 16 tač. 4 i 5 Ustava Crne Gore, kojim je predviđeno da se zakonom uređuje sistem lokalne samouprave i druga pitanja od interesa za Crnu Goru.

II. RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA

Rast zarada, neizmirene obaveze po osnovu poreza i doprinosa te nemogućnost ostvarivanja prava na penziju bivših zaposlenih u Prijestonici Cetinje, osnivanje novih privrednih društava i skupo održavanje postojećih infrastrukturnih komunalnih objekata (vodovod i dr.) ključnih za pružanje osnovnih životnih usluga građanima i privredi uzrokovali su brojne probleme u svakodnevnom finansiranju tekućih obaveza Prijestonice Cetinje zbog neuravnoteženosti prihoda i rashoda.

U cilju stvaranja uslova kojim bi se obezbijedio nesmetan rad i kontinuitet u finansiranju potrošačke jedinice Prijestonice Cetinje za 2026. godinu, shodno Zakonu o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, potrebno je bilo izmijeniti odredbu člana 30 Zakona o Prijestonici na način što bi se iznos od 0,4% procenata koji se odvaja za finansiranje Prijestonice za vršenje zakonom utvrđenih nadležnosti povećao na iznos od 0,5%, a dio procenta od 0,6% koji je planiran za projekte smanji na 0,5%. Ovim zakonom obezbijedilo bi se redovno izvršavanje tekućih obaveza i spriječilo dodatno zaduživanje Prijestonice. Takođe, jedan od razloga za donošenje ovog zakona je i potreba stvaranja uslova za vrednovanje i ocjenjivanje svih projekata definisanih Zakonom o Prijestonici, ne samo onih koji se smatraju kapitalnim. Naime, članom 20 stav 2 Odluke o izradi kapitalnog budžeta propisano je da, projekti koji se realizuju u skladu sa Zakonom o Prijestonici kao i projekti koji se realizuju iz EU donacija ne podliježu vrednovanju i ocjenjivanju u skladu sa ovom odlukom, što je za posljedicu imalo da Prijestonica Cetinje u prethodnom periodu nije mogla finansirati projekte kao što su projekti na očuvanju kulturno istorijskog i prirodnog nasleđa i projekte za valorizaciju turističkih potencija, a koji, takođe, doprinose razvoju i novim radnim mjestima, jer se po navedenoj odluci oni ne smatraju kapitalnim. Stoga je bilo potrebno brisati rješenje kojim je članom 30 stav 4 Zakona o Prijestonici propisano da se mogu finansirati samo oni projekti koji ispunjavaju uslove shodno aktu o izradi kapitalnog budžeta.

III. USAGLAŠENOST SA PRAVNOM TEKOVINOM EVROPSKE UNIJE I POTVRĐENIM MEĐUNARODNIM KONVENCIJAMA

Ne postoje izvori prava Evropske unije, niti potvrđene međunarodne konvencije sa kojima je potrebno vršiti usaglašavanje.

IV. OBJAŠNJENJE OSNOVNIH PRAVNIH INSTITUTA

Članom 1 predloženog zakona propisano da se sredstava u iznosu od 1% projektovane vrijednosti tekućeg budžeta Crne Gore za svaku fiskalnu godinu u visini od 0,5% planiraju za kapitalni budžet, kao i u visini od 0,5% za finansiranje izdataka za vršenje zakonom utvrđenih nadležnosti Prijestonice u okviru godišnjeg zakona o budžetu Crne Gore.

Članom 2 propisano je da predloženi zakon stupi na snagu narednog dana od dana objavljivanja u „Službenom listu Crne Gore“, a primjenjivaće se od 1. januara 2026. godine iz razloga osiguravanja fiskalne stabilnosti Prijestonice Cetinje, nesmetanog izvršavanja tekućih obaveza i održivog pružanja usluga građanima.

V. PROCJENA FINANSIJSKIH SREDSTAVA ZA SPROVOĐENJE ZAKONA

Za sprovođenje ovog zakona nije potrebno obezbijediti dodatna finansijska sredstva iz Budžeta Crne Gore.

VI. RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA PO HITNOM POSTUPKU

U skladu sa članom 151 Poslovnika Skupštine Crne Gore („Službeni list RCG“, br. 51/06, 66/06 i „Službenom listu CG“, br. 88/09, 80/10, 39/11, 25/12, 49/13, 42/15, 52/17, 17/18, 47/19, 112/20, 129/20, 65/21, 48/24 i 80/24), predlažemo da se ovaj zakon donese po hitnom postupku s obzirom na to da je njegovo donošenje potrebno kako bi se obezbijedila fiskalna stabilnost Prijestonice Cetinje, omogućilo nesmetano izvršavanje tekućih obaveza i održivo pružanje usluga građanima.

VII. TEKST ODREDBE ZAKONA KOJI SE MIJENJA

V. FINANSIRANJE PRIJESTONICE

Član 30

Za potrebe razvoja Prijestonice, u budžetu Crne Gore obezbjeđuju se sredstva u iznosu od 1% projektovane vrijednosti tekućeg budžeta Crne Gore za svaku fiskalnu godinu.

Sredstvima iz stava 1 ovog člana, u visini od 0,6% projektovane vrijednosti tekućeg budžeta Crne Gore, finansiraju se: - projekti koji doprinose otvaranju novih radnih mjesta; - razvojni projekti; - infrastrukturni projekti; - projekti na očuvanju kulturno istorijskog i prirodnog naslijeđa; - projekti za valorizaciju turističkih potencijala; - projekti od javnog interesa koji se realizuju po modelu javno-privatnog partnerstva ili drugog oblika partnerstva; - i ostali projekti od značaja za razvoj Prijestonice.

Sredstva iz stava 2 ovog člana planiraju se kapitalnim budžetom u okviru godišnjeg zakona o budžetu Crne Gore kod potrošačkih jedinica zaduženih za realizaciju kapitalnog budžeta.

Ako procijenjeni iznos kandidovanih projekata za kapitalni budžet, koji ispunjavaju uslove shodno aktu o izradi kapitalnog budžeta, ne dostiže projektovani iznos od 0,6% tekućeg

budžeta, godišnjim zakonom o budžetu Crne Gore može se planirati i manji iznos sredstava.

Sredstva iz stava 1 ovog člana, u visini od 0,4% projektovane vrijednosti tekućeg budžeta Crne Gore planiraju se godišnjim zakonom o budžetu Crne Gore na izdatku transfera opštinama kod organa državne uprave nadležnog za poslove finansija i opredjeljuju se Prijestonici za finansiranje izdataka za vršenje zakonom utvrđenih nadležnosti Prijestonice.

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA	
PREDLAGAČ PROPISA	Ministarstvo javne uprave
NAZIV PROPISA	Zakon o izmjeni zakona o Prijestonici
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)? Inicijativa za predlaganje Zakona o izmjenama zakona o Prijestonici podnijeta je od strane Gradonačelnika Prijestonice. Predloženi zakon treba da obezbijedi održivo finansiranje i jačanje fiskalne stabilnosti Prijestonice Cetinje u cilju vršenja Zakonom utvrđenih nadležnosti, odnosno vršenja osnovnih funkcija. Rast zarada, neizmirene obaveze po osnovu poreza i doprinosa, nemogućnost regulisanja prava na odlazak u penziju bivših zaposlenih, izvršavanje zakonskih obaveza poput osnivanje Agencija za izradu planskih dokumenata, kao i skupo održavanje infrastrukture iz oblasti komunalnih djelatnosti, u prvom redu, vodovodne mreže, uzrokovali su značajne izazove u svakodnevnom funkcionisanju Prijestonice. Bez izmjene zakona (status quo) potencijalno bi bili oštećeni zaposleni, građani i privreda, a Prijestonica ne bi bila u mogućnosti da odgovori na ove izazove koji bi se vremenom dodatno usložnjavali kroz dodatno zaduživanje, smanjeni obim i kvalitet pruženih usluga.	
2. Ciljevi - Koji ciljevi se postižu predloženim propisom? - Navedi usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo. Predloženim propisom postižu se sljedeći ciljevi: obezbjeđuje se održivost lokalnih javnih finansija, efikasno i nesmetano pružanje usluga građanima i privredi, realizacija obaveza prema državi po osnovu poreskog duga, planiranje dugoročnog razvoja i ostvarivanje prava zaposlenih. Navedeni ciljevi su u potpunosti usaglašeni sa Ustavom Crne Gore kojim je propisano pravo na lokalnu samoupravu sa relevantnim strategijama i programima Vlade Crne Gore.	
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?

Prema navodima iz inicijative gradonačelnika Prijestonice Cetinje razlozi su poteškoće u izmirivanju obaveza na ime poreskih obaveza, kao i izmirivanja obaveza koje se odnose na održavanje komunalne infrastrukture (vodovodne mreže). Zadržavanje opcije „status quo“ nije dobro rješenje, imajući u vidu da se zadržavanjem starog rješenja ne osigurava u potpunosti fiskalno održivo funkcionisanje Prijestonice Cetinje.

Imajući u vidu da se finansiranje iz javnih sredstava može utvrditi isključivo zakonom to je donošenje ovog zakona jedino prihvatljiva opcija.

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 će najvjerojatnije uticati rješenja I propisu – nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektne-

Povećanje iznosa sa 0,4% na 0,5% procenata u odnosu na 1% projektovane vrijednosti tekućeg budžeta Crne Gore koji se obezbjeđuje za potrebe razvoja Prijestonice, a koji iznos se odnosi na finansiranje Prijestonice za finansiranje izdataka za vršenje zakonom utvrđenih nadležnosti, imaće direktan uticaj na efikasno i nesmetano pružanje usluga građanima, privredi, dugoročno planiranje razvoja i ostvarivanje prava zaposlenih u Prijestonici Cetinje.

- Koje troškove će primjena propisa izazvati građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima).

Primjena propisa neće izazvati troškove građanima i privredi, već će imati pozitivni efekat kroz nesmetano i održivo pružanje usluga.

- Da li pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti.

Implementacija Zakona neće izazvati troškove jer se isim samo vrši alokacija projektovane vrijednosti tekućeg budžeta (1%) Crne Gore za razvoj Prijestonice Cetinje na različite namjene.

- Da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija.

Fiskalno stabilna opština ima efekte na planiranje dugoročnih razvojnih projekata i infrastrukturnih ulaganja, čime se stvara dobro poslovno okruženje i privlačenje investicija.

- **Uključiti procjenu administrativnih opterećenja i biznis barijera.**

Zakon neće proizvesti nova administrativna opterećenja i biznis barijere, već mu je upravo cilj da kroz obezbjeđenje fiskalne održivosti podstiče unapređenje poslovanog ambijenta.

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 proistći 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 uključene u tekst propisa? Obrazložiti.

- **Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju propisa i u kom iznosu?**

Implementacija propisa ne zahtijeva dodatno izdvajanje sredstava iz budžeta Crne Gore budući da se samo vrši alokacija projektovane vrijednosti tekućeg budžeta (1%) Crne Gore za razvoj Prijestonice Cetinje na različite namjene. Naime, Zakonom o Prijestonici propisano je da se za potrebe razvoja Prijestonice, u budžetu Crne Gore obezbjeđuju sredstva u iznosu od 1 % projektovane vrijednosti tekućeg budžeta Crne Gore za svaku fiskalnu godinu.

- **Da li je obezbjeđenje finansijskih sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda?**

Zakonom o Prijestonici propisana je obaveza obezbjeđenja finansijskih sredstava za svaku fiskalnu godinu.

- **Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze?**
Implementacija propisa neće uticati na stvaranje međunarodnih obaveza.

- **Da li su neophodna finansijska sredstva obezbijedena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu?**
Da.

- **Da li je usvajanjem propisa predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteci finansijske obaveze?**

Usvajanjem propisa nije predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih bih proistekle finansijske obaveze.

- **Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?**
Ne. Cilj donošenja Zakona o Prijestonici je da se iz državnog budžeta obezbijede sredstava za razvoj Prijestonice.

- **Obrazložiti metodologiju koja je korišćenja prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda.**

Zakonom o Prijestonici propisano je da se za potrebe razvoja Prijestonice, u budžetu Crne Gore obezbjeđuju sredstva u iznosu od 1 % projektovane vrijednosti tekućeg budžeta Crne Gore za svaku fiskalnu godinu. Jedan dio projektovane vrijednosti u iznosu od 0,5% opredjeljuje se za razvoj Prijestonice (razvojne i infrastrukturne projekte i dr.) dok drugi za finansiranje tekućih obaveza Prijestonice.

- **Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda?**
Izdaci su Zakonom o Prijestonici određeni u fiksnom dijelu na način što je propisano da se za potrebe razvoja Prijestonice, u budžetu Crne Gore obezbjeđuju sredstva u iznosu od 1 % projektovane vrijednosti tekućeg budžeta Crne Gore za svaku fiskalnu godinu.

- **Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa?**
Ne. Ministarstvo finansija dalo je pozitivno mišljenje na inicijativu Gradonačelnika Prijestonice Cetinje.

- **Da li su dobijene primjedbe uključene u tekst propisa?**
Nije bilo primjedbi.

6. Konsultacije zainteresovanih strana

- Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertska podrška 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.

Za Zakon o izmjeni Zakona o Prijestonici nije sprovedena javna rasprava, već je primjenjen izuzetak koji je propisan odredbom člana 52 stav 2 tačka 3 Zakona o državnoj upravi, kojim je propisano da javna rasprava nije obavezna, između ostalog, kod manjih izmjena zakona kojima se bitno drukčije ne uređuje neko pitanje.

Za izradu navedenog zakona nije korišćena ekspertska podrška.

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 propisa?

Ne predviđaju se problemi u primjeni navedenog propisa.

- Koje će mjere biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi?
Potrebno je obezbijediti efikasan nadzor u cilju praćenja odgovornog upravljanja finansijama.

Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva?
Održivo pružanje usluga građanima i privredi i ostavriavanje prava zaposlenih.

- Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa?
Za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa biće zaduženo Ministarstvo finansija i Ministarstvo javne uprave.

Datum i mjesto

Starješina



MINISTAR JAVNE UPRAVE