



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 Gjeloshaj, ministru

Predmet: Mišljenje na Pravilnik o bližim uslovima za početak rada slobodne zone

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

Poštovani gospodine Gjeloshaj,

Povodom *Pravilnika o bližim uslovima za početak rada slobodne zone*, Ministarstvo finansija daje sledeće:

MIŠLJENJE

Pravilnik će neposredno uticati na operatore slobodnih zona i carinski organ, dok će na osnivače, korisnike, investitore, agente i špeditere uticati posredno.

Uvažavajući da se Pravilnikom obezbeđuje puna i ujednačena primjena člana 19 stav 6 Zakona o slobodnim zonama („Službeni list CG“, broj 12/26), na tekst Predloga pravilnika i pripremljeni Izveštaj o analizi uticaja propisa, sa aspekta implikacija na poslovni ambijent, nemamo primjedbi.

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

Nadalje, na osnovu uvida u dostavljeni tekst i Izveštaj 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 pregled dokumentacije, kontrolu prostora, rad komisije, sačinjavanje zapisnika i donošenje rješenja obavljati u okviru postojećih nadležnosti, kadrovskih kapaciteta i odobrenih budžetskih sredstava. Mogućnost angažovanja stručnih lica drugih organa neće zahtijevati posebna dodatna sredstva već će se ostvarivati kroz međuinstitucionalnu saradnju u okviru postojećih nadležnosti.

Shodno navedenom, Ministarstvo finansija sa aspekta budžeta, nema primjedbi na Pravilnik o bližim uslovima za početak rada slobodne zone.

S poštovanjem,



MINISTAR
mr Novica Vuković

PREDLOG

Na osnovu člana 19 stav 6 Zakona o slobodnim zonama („Službeni list CG“, broj 12/26),
Ministarstvo ekonomskog razvoja donijelo je

PRAVILNIK O BLIŽIM USLOVIMA ZA POČETAK RADA SLOBODNE ZONE

Član 1

Ovim pravilnikom propisuju se bliži uslovi, sadržina zahtjeva, potrebna dokumentaciju, način sprovođenja kontrole ispunjenosti uslova, kao i postupak donošenja i ukidanja rješenja o početku rada slobodne zone.

Član 2

Operator slobodne zone podnosi carinskom organu zahtjev za donošenje rješenja o početku rada slobodne zone nakon objavljivanja odluke Vlade Crne Gore o davanju saglasnosti za osnivanje slobodne zone u „Službenom listu Crne Gore“.

Zahtjev iz stava 1 ovog člana podnosi se na Obrascu 1 koji čini sastavni dio ovog pravilnika.

Član 3

Zahtjev za donošenje rješenja o početku rada slobodne zone sadrži:

- 1) podatke o operatoru (naziv, sjedište, PIB, matični broj i ime odgovornog lica),
- 2) podatke o slobodnoj zoni (naziv, lokaciju i površinu),
- 3) spisak dokumentacije koja se prilaže uz zahtjev,
- 4) izjavu operatora da su ispunjeni uslovi za početak rada slobodne zone koji su propisani zakonom.

Član 4

Uz zahtjev za donošenje rješenja o početku rada slobodne zone operator treba da dostavi:

- 1) dokaz o pravu svojine ili drugom pravnom osnovu korišćenja prostora slobodne zone;
- 2) opis tehničkih, prostorno-organizacionih i bezbjednosnih rješenja kojima se obezbjeđuju uslovi za sprovođenje carinskog nadzora;
- 3) tehnički opis sistema video-nadzora;
- 4) tehnički opis funkcionalnosti jedinstvenog elektronskog sistema upravljanja robom;
- 5) opšta pravila poslovanja operatora slobodne zone;
- 6) plan sprovođenja mjera carinskog nadzora.

Carinski organ može, u postupku provjere ispunjenosti uslova za početak rada slobodne zone, zahtijevati dostavljanje i druge dokumentacije od značaja za utvrđivanje ispunjenosti uslova propisanih zakonom.

Član 5

Carinski organ donosi rješenje o početku rada slobodne zone ako, u postupku provjere, utvrdi da su ispunjeni uslovi za početak rada slobodne zone propisani Zakonom o slobodnim zonama, a naročito:

- 1) da li je prostor slobodne zone ograđen, obilježen i fizički odvojen;
- 2) da li su ulazi i izlazi tehnički obezbijeđeni i pod kontrolom;
- 3) da li je prostor pokriven sistemom video-nadzora;
- 4) da li je carinskom organu obezbijeđen neposredan pristup sistemu video-nadzora i evidencijama;
- 5) da li je uspostavljen jedinstveni elektronski sistem upravljanja robom kojim se obezbjeđuje sljedivost i vođenje evidencija u realnom vremenu;
- 6) da li operator ima uspostavljena opšta pravila poslovanja i određena odgovorna lica;

- 7) da li su obezbijeđeni uslovi za nesmetano sprovođenje carinskog nadzora.

Član 6

Za provjeru ispunjenosti uslova za početak rada slobodne zone carinski organ obrazuje komisiju.

Komisija iz stava 1 ovog člana sastoji se od najmanje tri službenika carinskog organa, uz mogućnost angažovanja stručnih lica drugih organa.

U postupku provjere ispunjenosti uslova, komisija iz stava 1 ovog člana naročito vrši:

- 1) pregled dokumentacije dostavljene uz zahtjev,
- 2) neposredni pregled prostora slobodne zone,
- 3) provjeru funkcionalnosti sistema video-nadzora,
- 4) provjeru funkcionalnosti jedinstvenog elektronskog sistema upravljanja robom,
- 5) provjeru organizacije kontrole pristupa i evidencija.

Radi vršenja provjere iz stava 3 ovog člana, operator slobodne zone treba da komisiji iz stava 1 ovog člana omogući nesmetan pristup prostoru slobodne zone, objektima, informacionim sistemima i dokumentaciji.

O izvršenoj kontroli sačinjava se zapisnik koji sadrži:

- 1) podatke o izvršenoj kontroli,
- 2) utvrđeno činjenično stanje,
- 3) ocjenu ispunjenosti uslova za početak rada slobodne zone,
- 4) predlog za donošenje rješenja.

Na osnovu zapisnika komisije i dostavljene dokumentacije, carinski organ donosi rješenje o početku rada slobodne zone u roku od 60 dana od dana podnošenja urednog zahtjeva.

Član 7

Rješenje o početku rada slobodne zone sadrži elemente propisane zakonom kojim se uređuje upravni postupak i naročito:

- 1) naziv i broj rješenja;
- 2) pravni osnov za donošenje;
- 3) podatke o operatoru slobodne zone;
- 4) podatke o slobodnoj zoni;
- 5) izjavu operatora da su ispunjeni uslovi za početak rada slobodne zone;
- 6) datum početka rada slobodne zone;
- 7) obaveze operatora u vezi sa sprovođenjem carinskog nadzora;
- 8) pouku o pravnom lijeku;
- 9) datum donošenja, potpis i pečat ovlašćenog lica.

Član 8

Ako se u vršenju carinskog nadzora utvrdi da su prestali uslovi iz člana 18 Zakona o slobodnim zonama, carinski organ pokreće postupak za ukidanje rješenja o početku rada slobodne zone.

Neispunjavanje zakonskih uslova za početak rada slobodne zone postoji ako:

- 1) je onemogućen carinski nadzor,
- 2) video-nadzor nije funkcionalan ili nije omogućen pristup carinskom organu,
- 3) elektronski sistem upravljanja robom ne funkcioniše ili ne vodi propisane evidencije,
- 4) prostor nije fizički i tehnički obezbijeđen,
- 5) se ne primjenjuju mjere carinskog nadzora.

Član 9

Ako carinski organ utvrdi da su prestali zakonski uslovi za početak rada slobodne zone, pokrenuće postupak za ukidanje rješenja o početku rada slobodne zone.

Ako operator u ostavljenom roku ne otkloni utvrđene nepravilnosti, carinski organ donijeće rješenje o ukidanju rješenja o početku rada slobodne zone.

Član 10

Operator slobodne zone treba da obezbijedi odgovarajuće prostorne i infrastrukturne uslove koji omogućavaju nesmetano sprovođenje carinskog nadzora u skladu sa zakonom, uključujući naročito:

- 1) prostor za rad carinskog organa (kancelarijski prostor i prostor za obavljanje službenih aktivnosti);
- 2) prostor za smještaj opreme i vođenje evidencija;
- 3) prostor za skladištenje robe;
- 4) prostor ili terminal za pregled i kontrolu robe;
- 5) kontrolisane ulaze i izlaze sa odgovarajućim režimom pristupa;
- 6) prostor za parkiranje službenih vozila i operativnu podršku nadzoru;
- 7) mjere i tehničku opremu za protivpožarnu zaštitu i obezbjeđenje kontinuiteta rada sistema, uključujući rezervno napajanje.

Operator treba da prostorne i tehničke uslove iz stava 1 ovog člana prilagodi vrsti, obimu i načinu obavljanja djelatnosti rada u slobodnoj zoni.

Član 11

Sistem video-nadzora treba da omogući:

- 1) kontinuirano praćenje prostora slobodne zone;
- 2) evidentiranje aktivnosti na ulazima i izlazima;
- 3) neposredan pristup carinskog organa u realnom vremenu;
- 4) zaštitu od neovlašćenog pristupa i manipulacije podacima.

Član 12

Jedinstveni elektronski sistem upravljanja robom treba da omogući:

- 1) evidenciju svih kretanja robe;
- 2) praćenje robe u realnom vremenu;
- 3) sljedivost i trajni zapis svih aktivnosti;
- 4) evidentiranje svih unosa, izmjena i pristupa podacima;
- 5) kontrolu pristupa i autentifikaciju korisnika;
- 6) zaštitu integriteta podataka;
- 7) interoperabilnost sa informacionim sistemima carinskog organa u skladu sa tehničkim standardima i mogućnostima nadležnog carinskog organa.

Član 13

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

Broj: _____
Podgorica, _____ 2026. godine

**Ministar,
Nik Gjelošhaj**

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA	
PREDLAGAČ	Ministarstvo ekonomskog razvoja
NAZIV PROPISA	Pravilnik o bližim uslovima za početak rada slobodne zone
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, sadržini zahtjeva i postupku donošenja i ukidanja rješenja o početku rada slobodne zone treba da obezbijedi punu i operativnu primjenu člana 19 Zakona o slobodnim zonama („Službeni list Crne Gore“, broj 12/26), kojim je uređeno donošenje i ukidanje rješenja o početku rada slobodne zone i propisano ovlašćenje Ministarstvu da bliže uredi uslove, sadržinu zahtjeva, potrebnu dokumentaciju i postupak provjere ispunjenosti zakonskih uslova. Osnovni problem koji predloženi akt treba da riješi jeste nepostojanje detaljno uređenog, jedinstvenog i transparentnog postupka kojim operator slobodne zone dokazuje da su ispunjeni zakonski uslovi za početak rada, a carinski organ provjerava dokumentaciju, vrši neposrednu kontrolu i donosi odgovarajuće rješenje. Zakonom su utvrđeni osnovni uslovi za početak rada slobodne zone, ali je za njihovu praktičnu primjenu potrebno bliže urediti: • trenutak i način podnošenja zahtjeva; • sadržinu obrasca zahtjeva; • podatke o operatoru i slobodnoj zoni; • dokumentaciju koja se prilaže uz zahtjev; • način provjere dostavljene dokumentacije; • neposredni pregled prostora, infrastrukture i tehničkih sistema; • provjeru sistema video-nadzora i elektronskog sistema upravljanja robom; • obrazovanje i način rada komisije; • sadržinu zapisnika o izvršenoj kontroli; • sadržinu rješenja o početku rada; • okolnosti i postupak ukidanja rješenja kada prestanu zakonski uslovi za rad. Bez bližeg uređivanja navedenih pitanja postojala bi mogućnost različitog postupanja u zavisnosti od pojedinačnog zahtjeva, različitog tumačenja potrebne dokumentacije i neujednačene procjene da li su ispunjeni uslovi za početak rada slobodne zone. Predloženi pravilnik treba da riješi i problem nedovoljne predvidivosti postupka za operatora. Operator mora unaprijed znati koje podatke i dokaze dostavlja, koje funkcionalnosti tehničkih sistema moraju biti predstavljene i na koji način će carinski organ provjeravati ispunjenost uslova. Pravilnikom se uvodi standardizovani obrazac zahtjeva, čime se obezbjeđuju potpunost, preglednost i	

uporedivost dostavljenih podataka, smanjuje potreba za naknadnim dopunama i olakšava efikasno vođenje postupka.

Predloženi akt treba da obezbijedi i transparentan postupak ukidanja rješenja kada se tokom carinskog nadzora utvrdi da su prestali uslovi na osnovu kojih je slobodnoj zoni odobren početak rada.

- **Koji su uzroci problema?**

Osnovni uzrok problema jeste činjenica da Zakon o slobodnim zonama utvrđuje zakonske pretpostavke za donošenje rješenja o početku rada, ali zbog prirode zakonskog propisa ne razrađuje detaljno sadržinu zahtjeva, obim potrebne dokumentacije i tehnički način provjere ispunjenosti uslova.

Jedan od uzroka je složenost postupka provjere, koji ne podrazumijeva samo formalnu kontrolu dokumentacije, već i neposrednu provjeru prostora slobodne zone, fizičke i tehničke zaštite, kontrolisanih ulaza i izlaza, video-nadzora, elektronskog sistema upravljanja robom, pravila poslovanja i uslova za rad carinskog organa.

Dodatni uzrok je potreba za obezbjeđivanjem ujednačene prakse carinskog organa. Bez unaprijed određenih elemenata zahtjeva, dokumentacije, kontrolnih aktivnosti i sadržine zapisnika, obim provjere mogao bi se razlikovati od slučaja do slučaja.

Uzrok problema predstavlja i potreba da se obezbijedi jasna veza između:

- odluke Vlade o davanju saglasnosti za osnivanje slobodne zone;
- zakonskih uslova za carinski nadzor;
- tehničkih i organizacionih rješenja operatora;
- neposredne provjere carinskog organa;
- konačnog rješenja kojim se odobrava početak rada.

Poseban uzrok odnosi se na potrebu kontinuiranog ispunjavanja uslova. Ispunjenost uslova nije relevantna samo u trenutku donošenja rješenja, već tokom cjelokupnog rada slobodne zone. Zbog toga je potrebno bliže urediti postupanje carinskog organa kada se utvrdi da je carinski nadzor onemogućen, da tehnički sistemi nijesu funkcionalni ili da se mjere carinskog nadzora ne primjenjuju.

- **Koje su posljedice problema?**

Bez propisanog i standardizovanog postupka postojala bi mogućnost podnošenja nepotpunih i neujednačenih zahtjeva, što bi moglo dovesti do čestih dopuna dokumentacije, dužeg trajanja postupka i povećanja administrativnog opterećenja operatora i carinskog organa.

Nepostojanje jasno definisanog obima kontrole moglo bi dovesti do različitog tumačenja uslova i neujednačene procjene tehničke, bezbjednosne i organizacione spremnosti slobodnih zona.

To bi moglo imati za posljedicu:

- otežano donošenje rješenja u propisanom roku;
- nedovoljno dokumentovano utvrđivanje činjeničnog stanja;
- pravnu nesigurnost operatora;
- različitu upravnu praksu;
- mogućnost početka rada bez potpune provjere svih relevantnih uslova;
- slabiju zaštitu fiskalnih i carinskih interesa države;
- otežanu naknadnu kontrolu zakonitosti donijetih rješenja;
- nejasno postupanje u slučaju prestanka zakonskih uslova;
- rizik od nastavka rada slobodne zone uprkos nefunkcionalnim sistemima nadzora ili upravljanja robom.

Bez propisanog obrasca zahtjeva postojala bi i veća vjerovatnoća da operator ne dostavi sve potrebne podatke ili dokumentaciju, što bi usporilo postupak i povećalo broj komunikacija između podnosioca zahtjeva i carinskog organa.

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

Najdirektnije su pogođeni operatori slobodnih zona, jer bez jasnog postupka i unaprijed utvrđene dokumentacije ne mogu pouzdano planirati pripremu zahtjeva, tehničkih opisa i drugih dokaza potrebnih za dobijanje rješenja o početku rada.

Carinski organ je neposredno pogođen jer bez standardizovanih kriterijuma i postupka nema dovoljno preciznu osnovu za organizovanje kontrole, rad komisije, sačinjavanje zapisnika i donošenje rješenja.

Ministarstvo ekonomskog razvoja pogođeno je u dijelu praćenja primjene Zakona i obezbjeđivanja ujednačenog regulatornog okvira za osnivanje i rad slobodnih zona.

Osnivači i investitori pogođeni su posredno, jer nepredvidiv ili neujednačen postupak izdavanja rješenja može uticati na rokove realizacije ulaganja i početak obavljanja poslovnih aktivnosti.

Korisnici, agenti, špediteri i druga lica koja namjeravaju da posluju u slobodnoj zoni pogođeni su posredno, jer početak njihovog poslovanja zavisi od toga da li je operator pribavio rješenje o početku rada slobodne zone.

Država i Budžet Crne Gore mogu biti pogođeni ako slobodna zona počne ili nastavi sa radom bez pouzdanog sistema carinskog nadzora, kontrole pristupa i elektronskog praćenja robe.

Stepen uticaja je najveći kod operatora i carinskog organa, dok je kod ostalih subjekata uglavnom posredan, ali može biti značajan u pogledu pravne sigurnosti, rokova ulaganja i zakonitosti poslovanja.

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

Ukoliko se Pravilnik ne bi donio, član 19 Zakona o slobodnim zonama ne bi bio u potpunosti operativno razrađen.

Operatori bi zahtjeve podnosili bez jedinstvenog obrasca i unaprijed precizirane strukture dokumentacije, dok bi carinski organ morao da sadržinu zahtjeva i način provjere određuje kroz pojedinačnu upravnu praksu.

To bi povećalo mogućnost:

- podnošenja nepotpunih zahtjeva;
- čestih dopuna dokumentacije;
- različitog obima neposrednih kontrola;
- neujednačenog rada komisija;
- različitog sadržaja zapisnika i rješenja;
- produženja postupka;
- različitog tumačenja uslova za ukidanje rješenja.

Status quo bi otežao obezbjeđivanje jedinstvenog standarda prema svim budućim operatorima i smanjio transparentnost postupka.

Zbog izričitog zakonskog ovlašćenja i potrebe operativne primjene člana 19 Zakona, status quo opcija nije prihvatljiva.

2. Ciljevi

- **Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?**
- **Naveći 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 postupka podnošenja zahtjeva, kontrole ispunjenosti uslova i donošenja i ukidanja rješenja o početku rada slobodne zone.

Ostvarivanjem opšteg cilja obezbjeđuju se puna i ujednačena primjena člana 19 Zakona o slobodnim zonama, veća pravna sigurnost operatora, efikasnije postupanje carinskog organa i pouzdano utvrđivanje da slobodna zona ispunjava uslove za početak i nastavak rada.

Radi ostvarivanja opšteg cilja utvrđuju se sljedeći posebni ciljevi:

a) Standardizacija podnošenja zahtjeva

Cilj je da se propiše jedinstven obrazac zahtjeva sa jasno određenim podacima o operatoru, slobodnoj zoni, priloženoj dokumentaciji i izjavom o ispunjenosti zakonskih uslova.

Očekivani rezultat je podnošenje potpunijih i preglednijih zahtjeva i smanjenje potrebe za naknadnim dopunama.

Indikatori ostvarenja cilja su:

- udio zahtjeva podnesenih na propisanom obrascu — ciljna vrijednost 100%;
- broj zahtjeva za dopunu dokumentacije;
- prosječno vrijeme potrebno za utvrđivanje urednosti zahtjeva.

b) Jasno utvrđivanje potrebne dokumentacije

Cilj je da operator unaprijed zna koje dokaze dostavlja radi provjere prava korišćenja prostora, tehničkih i bezbjednosnih rješenja, sistema video-nadzora, elektronskog sistema upravljanja robom, pravila poslovanja i plana sprovođenja mjera carinskog nadzora.

Očekivani rezultat je veća predvidivost postupka i potpunije dokazivanje ispunjenosti zakonskih uslova.

Indikatori su:

- udio zahtjeva koji sadrže propisanu dokumentaciju;
- broj naknadno traženih dokaza;
- broj zahtjeva odbačenih ili odbijenih zbog nepotpune dokumentacije ili neispunjenosti uslova.

c) Ujednačavanje načina provjere ispunjenosti uslova

Cilj je da carinski organ provjeru vrši prema jedinstvenim kriterijumima, kroz pregled dokumentacije, neposredni pregled prostora i provjeru funkcionalnosti tehničkih i informacionih sistema.

Očekivani rezultat je dokumentovana, transparentna i ujednačena kontrola svih budućih slobodnih zona.

Indikatori su:

- udio postupaka u kojima je sačinjen zapisnik o kontroli — ciljna vrijednost 100%;
- udio kontrola koje obuhvataju sve propisane elemente — ciljna vrijednost 100%;
- broj utvrđenih nedostataka prije donošenja rješenja.

d) Efikasno i blagovremeno donošenje rješenja

Cilj je da se, nakon podnošenja urednog zahtjeva i sprovedene kontrole, rješenje donese u propisanom roku.

Očekivani rezultat je predvidiv rok za početak rada i smanjenje administrativnih kašnjenja.

Indikatori su:

- udio rješenja donijetih u propisanom roku — ciljna vrijednost 100%;
- prosječno trajanje postupka;
- broj predmeta u kojima je prekoračen propisani rok.

e) Obezbeđivanje kontinuiranog ispunjavanja uslova

Cilj je da se obezbijedi pravovremeno postupanje kada tokom rada slobodne zone prestanu zakonski uslovi za carinski nadzor.

Očekivani rezultat je da se u slučaju ozbiljnih ili neotklonjenih nepravilnosti sprovede postupak ukidanja rješenja u skladu sa Zakonom i pravilima upravnog postupka.

Indikatori su:

- broj utvrđenih slučajeva prestanka ispunjenosti uslova;
- broj pokrenutih postupaka za ukidanje rješenja;
- broj nepravilnosti otklonjenih prije donošenja konačnog rješenja;
- broj ukinutih rješenja.

Usklađenost sa strategijama i programima Vlade

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

a) Zakon o slobodnim zonama

Pravilnik se donosi radi neposrednog izvršavanja člana 19 stav 6 Zakona o slobodnim zonama.

Njime se operacionalizuju zakonske odredbe koje uređuju:

- podnošenje zahtjeva operatora;
- provjeru uslova iz člana 18 Zakona;
- donošenje rješenja o početku rada;
- ukidanje rješenja kada prestanu propisani uslovi.

b) Pregovaračko poglavlje 29 – Carinska unija

Ciljevi Pravilnika doprinose jačanju carinskog nadzora, kontrole robnih tokova, sljedivosti robe i institucionalnih i tehničkih kapaciteta carinske službe, što je povezano sa obavezama Crne Gore u okviru pregovaračkog poglavlja 29 – Carinska unija.

c) Strategija reforme javne uprave 2022–2026

Pravilnik doprinosi ciljevima Strategije reforme javne uprave koji se odnose na kvalitetnije propise, efikasnije upravne postupke, jasno određene procedure, odgovornost organa uprave i unapređenje institucionalne koordinacije.

Standardizovani obrazac, određena dokumentacija i jedinstven postupak kontrole smanjuju administrativnu neizvjesnost i doprinose efikasnijem pružanju upravnih usluga.

d) Strategija za borbu protiv korupcije 2024–2028

Jasni kriterijumi za provjeru, komisijski rad, obavezno sačinjavanje zapisnika i dokumentovano donošenje rješenja doprinose transparentnosti i smanjenju prostora za diskreciono i neujednačeno postupanje.

e) Programski prioriteti u oblasti poslovnog ambijenta

Propisivanje jasnog i predvidivog postupka omogućava operatorima i investitorima da unaprijed planiraju dokumentaciju, tehnička ulaganja i rokove potrebne za početak poslovanja.

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?

- Koje su moguće opcije?

Razmotrene su sljedeće opcije:

Opcija 1: Status quo – nedonošenje Pravilnika

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

Status quo nije odgovarajući jer ne obezbjeđuje standardizovani obrazac, jedinstvenu dokumentaciju, detaljan način kontrole i ujednačenu upravnu praksu.

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

Opcija 2: Neregulatorna opcija – smjernice ili interno uputstvo

Ova opcija podrazumijevala bi pripremu neobavezujućih smjernica operatorima ili internog uputstva carinskom organu.

Takva dokumenta mogla bi pomoći u praktičnom postupanju, ali ne bi mogla obavezujuće propisati sadržinu zahtjeva, potrebnu dokumentaciju i prava i obaveze operatora.

Neregulatorna opcija ne može zamijeniti Pravilnik jer Zakon izričito ovlašćuje Ministarstvo da ova pitanja uredi podzakonskim aktom.

Opcija 3: Regulatorna opcija – donošenje Pravilnika

Ova opcija podrazumijeva donošenje obavezujućeg Pravilnika kojim se uređuju:

- sadržina i obrazac zahtjeva;
- potrebna dokumentacija;
- način kontrole ispunjenosti uslova;
- obrazovanje i rad komisije;
- sadržina zapisnika;
- rok i sadržina rješenja;
- postupanje u slučaju prestanka zakonskih uslova.
- **Obrazloženje preferirane opcije**

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

Ova opcija je pravno neophodna, jer neposredno proizilazi iz člana 19 stav 6 Zakona o slobodnim zonama. Jedina omogućava obavezujuću, jedinstvenu i transparentnu primjenu postupka prema svim operatorima.

Status quo ne obezbjeđuje potrebnu proceduralnu razradu, dok neobavezujuće smjernice ne mogu propisati sadržinu zahtjeva i dokumentacije niti biti dovoljan osnov za odlučivanje u upravnom postupku.

Regulatorna opcija je proporcionalna identifikovanom problemu i ograničena je na pitanja koja su Zakonom izričito povjerena Ministarstvu.

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 operatore slobodnih zona i carinski organ, dok će na osnivače, korisnike, investitore, agente i špeditere uticati posredno.

1. Uticaj na operatore slobodnih zona

Pozitivni uticaji

Operatori dobijaju:

- jasno definisan obrazac zahtjeva;
- unaprijed poznatu listu dokumentacije;
- jasne kriterijume kontrole;
- predvidiv postupak i rok odlučivanja;
- veću pravnu sigurnost;
- manje prostora za različita tumačenja.

Standardizovani obrazac može smanjiti broj nepotpunih zahtjeva i potrebu za naknadnim dopunama.

Negativni uticaji i troškovi

Operator može imati administrativne i stručne troškove koji se odnose na:

- pripremu zahtjeva;
- pribavljanje dokaza o pravu korišćenja prostora;
- izradu tehničkih opisa;
- pripremu opštih pravila poslovanja;
- izradu plana sprovođenja mjera carinskog nadzora;
- angažovanje zaposlenih i stručnih lica tokom kontrole;
- omogućavanje pristupa prostoru, sistemima i dokumentaciji.

Najveći dio materijalnih troškova tehničkog opremanja slobodne zone ne proizilazi neposredno iz ovog Pravilnika, već iz Zakona i propisa kojim se bliže uređuju tehnički uslovi za carinski nadzor. Ovaj Pravilnik prvenstveno uređuje način dokazivanja i provjere njihove ispunjenosti.

Precizan iznos administrativnih troškova nije moguće unaprijed kvantifikovati, jer će zavisiti od obima i složenosti konkretne slobodne zone i nivoa pripremljenosti dokumentacije operatora.

2. Uticaj na carinski organ

Pravilnik pozitivno utiče na carinski organ jer obezbjeđuje:

- jedinstvenu strukturu zahtjeva;
- preglednu dokumentaciju;
- standardizovan obim kontrole;
- mogućnost obrazovanja komisije i angažovanja stručnih lica drugih organa;
- jedinstvenu sadržinu zapisnika;
- jasnu osnovu za donošenje i ukidanje rješenja.

Moguće dodatno opterećenje odnosi se na pregled dokumentacije, neposrednu kontrolu prostora i sistema, rad komisije i sačinjavanje zapisnika.

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

3. Uticaj na osnivače, investitore i korisnike

Osnivači i investitori imaju korist od većeg stepena predvidivosti postupka i jasnijeg planiranja rokova za početak rada.

Korisnici slobodne zone, agenti i špediteri nemaju neposredne obaveze podnošenja zahtjeva, ali će posredno imati korist od toga što početak rada zone zavisi od prethodno izvršene i dokumentovane kontrole tehničkih i organizacionih uslova.

4. Uticaj na mala i srednja preduzeća

Pravilnik može uticati na malo ili srednje preduzeće koje ima status operatora ili osnivača slobodne zone.

Administrativno opterećenje je proporcionalno prirodi postupka, jer operator mora dokazati da su ispunjeni zakonski uslovi za rad prostora koji je pod stalnim carinskim nadzorom.

Pravilnikom se ne uvode nove takse, naknade ili posebna fiskalna davanja.

Za MSP koja posluju kao korisnici slobodne zone ne očekuju se značajni neposredni troškovi.

5. Uticaj na građane, društvo i životnu sredinu

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

Posredni pozitivni uticaji ogledaju se u:

- povećanju sigurnosti robnih tokova;

- sprečavanju nedozvoljene trgovine;
- zaštiti fiskalnih interesa;
- obezbjeđivanju kontrole robe i prostora prije početka rada zone;
- provjeri protivpožarnih i drugih bezbjednosnih uslova.

Ne očekuje se značajan negativan uticaj na životnu sredinu. Posredno pozitivan uticaj može proistići iz provjere prostora, skladištenja robe i mjera zaštite prije početka rada.

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

Primjena Pravilnika može izazvati ograničene administrativne i stručne troškove za operatora, prvenstveno u vezi sa pripremom zahtjeva, tehničke dokumentacije, internih akata i omogućavanjem kontrole.

Precizan iznos nije moguće unaprijed kvantifikovati, jer nijesu dostupni podaci o broju budućih zahtjeva, veličini slobodnih zona i stepenu pripremljenosti dokumentacije.

Troškovi izgradnje infrastrukture, video-nadzora i elektronskog sistema upravljanja robom ne mogu se u cjelini pripisati ovom Pravilniku, jer obaveza njihovog uspostavljanja neposredno proizilazi iz Zakona i drugih podzakonskih akata.

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

Da. Očekivane koristi opravdavaju ograničene administrativne troškove.

Standardizovani postupak:

- smanjuje pravnu i proceduralnu neizvjesnost;
- smanjuje broj nepotpunih zahtjeva;
- doprinosi efikasnijem postupanju;
- obezbjeđuje pouzdanu kontrolu prije početka rada;
- smanjuje rizik od nepravilnosti i kasnijih korektivnih postupaka.
- **Da li se podržava tržišna konkurencija?**

Pravilnik ne uređuje neposredno osnivanje privrednih subjekata, ali posredno podržava tržišnu konkurenciju kroz:

- jednake proceduralne zahtjeve za sve operatore;
- transparentne kriterijume za izdavanje rješenja;
- smanjenje prostora za različito ili privilegovano postupanje;
- pravnu sigurnost investitora;
- sprečavanje poslovanja bez ispunjenih uslova.
- **Procjena administrativnih opterećenja i biznis barijera**

Pravilnik uvodi administrativnu obavezu podnošenja standardizovanog zahtjeva i dokumentacije. Ta obaveza neposredno proizilazi iz Zakona i ne predstavlja neopravdanu biznis barijeru.

Korišćenje jedinstvenog obrasca smanjuje administrativno opterećenje jer operator unaprijed zna:

- koje podatke dostavlja;
- koju dokumentaciju prilaže;
- koje elemente će carinski organ kontrolisati;
- na koji način se postupak sprovodi.

Pravilnikom se ne uvode nove dozvole mimo rješenja već propisanog 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 obezbijedena 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 proistići 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 pregled dokumentacije, kontrolu prostora, rad komisije, sačinjavanje zapisnika i donošenje rješenja obavljati u okviru postojećih nadležnosti, kadrovskih kapaciteta i odobrenih budžetskih sredstava.

Mogućnost angažovanja stručnih lica drugih organa neće zahtijevati posebna dodatna budžetska sredstva, već će se ostvarivati kroz međuinstitucionalnu saradnju u okviru postojećih nadležnosti.

Pravilnik ne uvodi neposredne nove prihode Budžeta Crne Gore.

Posredno, pouzdana provjera uslova prije početka rada i pravovremeno ukidanje rješenja kada uslovi prestanu mogu doprinijeti boljoj 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.

Utvrđeno je da se sve aktivnosti sprovode u okviru postojećih zakonskih nadležnosti i postojećih 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 troškove operatora, jer će zavisi od broja budućih zahtjeva, obima zone i složenosti 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 proceduralnih pitanja 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 sprovođenje postupka provjere i donošenje i ukidanje rješenja o početku rada slobodne zone.

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;
- način provjere ispunjenosti uslova;
- pregled tehničkih i informacionih sistema;
- obrazovanje i rad komisije;
- sačinjavanje zapisnika;
- rok za donošenje rješenja;
- okolnosti za pokretanje postupka ukidanja rješenja.

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, zakonom kojim se uređuje upravni postupak i pravnim sistemom Crne Gore.

- **Glavni rezultati konsultacija**

Konsultacije su doprinijele jasnijem razgraničenju zakonskih uslova od dokumentacije kojom se dokazuje njihova ispunjenost i preciznijem uređivanju načina rada carinskog organa.

Posebno su razmotrena pitanja:

- trenutka podnošenja zahtjeva;
- sadržine i strukture obrasca;
- potrebnog obima tehničke dokumentacije;
- neposredne kontrole prostora;
- provjere funkcionalnosti video-nadzora;
- provjere elektronskog sistema upravljanja robom;
- sadržine zapisnika;
- sadržine rješenja;
- postupanja kada prestanu zakonski uslovi za rad.

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, naročito u dijelu usklađenosti postupka ukidanja rješenja sa pravilima opšteg upravnog postupka.

U postupku konsultacija nijesu pribavljeni kvantitativni podaci o administrativnim troškovima operatora, 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 precizna ili neusaglašena tehnička dokumentacija;
- neusklađenost stvarnog stanja sa dostavljenom dokumentacijom;
- tehnička složenost provjere video-nadzora i elektronskog sistema;
- potreba za angažovanjem stručnih lica drugih organa;
- nedovoljna koordinacija operatora i carinskog organa;
- kašnjenje u otklanjanju utvrđenih nedostataka;
- neujednačena primjena kontrolnih kriterijuma;
- teškoće u utvrđivanju trenutka kada su prestali uslovi za rad.
- Koje mjere će biti preduzete tokom primjene?

Radi efikasne primjene preduzimaće se:

- korišćenje propisanog obrasca zahtjeva;
- prethodna provjera urednosti i potpunosti dokumentacije;
- neposredni pregled prostora slobodne zone;
- provjera funkcionalnosti tehničkih i informacionih sistema;
- obrazovanje komisije kada je to potrebno, uz mogućnost angažovanja stručnih lica drugih organa za pojedina tehnička pitanja;
- sačinjavanje detaljnog zapisnika;
- vođenje evidencije o rokovima i donijetim rješenjima;
- kontinuirani carinski nadzor nakon početka rada;
- pokretanje postupka ukidanja rješenja kada se utvrdi prestanak zakonskih uslova;
- koordinacija Ministarstva, carinskog organa i operatora.
- Koji su glavni indikatori?

Indikator	Ciljna vrijednost	Izvor podataka	Učestalost
Zahtjevi podneseni na propisanom obrascu	100%	Evidencija carinskog organa	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
Postupci u kojima je izvršena propisana kontrola i sačinjen zapisnik	100%	Zapisnici komisije/carinskog organa	Po zahtjevu organa
Rješenja donesena u propisanom roku	100%	Evidencija upravnih predmeta	Godišnje
Prosječno trajanje postupka	Praćenje trenda	Evidencija upravnih predmeta	Godišnje
Broj utvrđenih nedostataka prije izdavanja rješenja	Praćenje trenda i strukture	Kontrolni zapisnici	Godišnje
Broj pokrenutih postupaka za ukidanje rješenja	Praćenje	Evidencija carinskog organa	Godišnje
Broj ukinutih rješenja	Praćenje	Registar rješenja	Godišnje
Broj poništenih ili ukinutih rješenja po pravnom lijeku	Ciljna vrijednost 0	Evidencija upravnih predmeta	Godišnje

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

Za praćenje primjene biće zaduženi:

- **carinski organ**, u dijelu prijema zahtjeva, provjere dokumentacije i uslova, donošenja i ukidanja rješenja i vođenja evidencija;
- **Ministarstvo ekonomskog razvoja**, u okviru praćenja primjene Zakona i podzakonskih akata i koordinacije sa carinskim organom;
- **operator slobodne zone**, u dijelu obezbjeđivanja tačnih podataka, dokumentacije, pristupa prostoru i kontinuiranog ispunjavanja zakonskih uslova;
- drugi nadležni organi, kada učestvuju u provjeri stručnih i tehničkih pitanja.
- **Način i rok evaluacije**

Praćenje će se sprovoditi kontinuirano kroz evidenciju zahtjeva, kontrolnih zapisnika, donijetih rješenja, rokova postupanja i postupaka ukidanja rješenja.

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

Evaluacijom će se posebno sagledati:

- broj i kvalitet podnesenih zahtjeva;
- učestalost dopuna dokumentacije;
- prosječno trajanje postupka;
- praktična primjenjivost kontrolnih kriterijuma;
- funkcionalnost rada komisije;
- kvalitet i ujednačenost zapisnika;
- broj donijetih i ukinutih rješenja;
- problemi operatora i carinskog organa u primjeni;

- potreba za izmjenom obrasca ili dodatnim pojašnjenjima pojedinih odredaba.

Podgorica, 17. jula 2026. godine

