



Ministarstvo
finansija

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

Br: 05-02-041/25-44947/2

Podgorica, 02.02.2026.godine

Za: MINISTARSTVO EKONOMSKOG RAZVOJA, ul. Rimski trg broj 46, Podgorica

gospodinu, Niku Gjelošaju, ministru

Predmet: Mišljenje na Predlog zakona o slobodnim zonama

Veza: Vaš akt br. 06-323/25-6361/3 od 16.12.2025. godine

Poštovani gospodine Gjelošaju,

Povodom *Predloga zakona o slobodnim zonama*, Ministarstvo finansija daje sledeće:

MIŠLJENJE

Zakonom o slobodnim zonama uređuje se osnivanje slobodnih zona, upravljanje slobodnim zonama, uslovi za obavljanje privrednih djelatnosti u slobodnim zonama. Donošenju novog Zakona o slobodnim zonama pristupilo se sa ciljem, suzbijanja nedozvoljene trgovine u slobodnim zonama, unapređenja transparentnosti u radu i jačanja mjera carinske kontrole i nadzora.

U vezi sa tekstom Predloga zakona cijenimo napore resornog ministarstva u dijelu suzbijanja nedozvoljene trgovine u slobodnim zonama, jačanju carinskog nadzora, unapređenja transparentnosti u radu i jačanju mjera carinske kontrole i nadzora, a istovremeno ukazujemo da ako su svi zahtjevi za privredu usmjereni ka jačanju konkurentske pozicije Crne Gore, Ministarstvo finansija sa aspekta uticaja na poslovni ambijent, nema primjedbi.

Na osnovu uvida u dostavljeni tekst i Izvještaj o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa u dijelu procjene fiskalnog uticaja, utvrđeno je da će za sprovođenje novog Zakona o slobodnim zonama biti potrebno obezbijediti finansijska sredstva u narednim godinama iz državnog budžeta. Ova sredstva će biti usmjerena na administrativne aktivnosti, implementaciju novih zakonskih odredbi, što uključuje organizaciju procedura implementacije, obuku zaposlenih u nadležnim institucijama, uspostavljanje, kao i adaptaciju i ažuriranje sistema za praćenje i nadzor. Pored toga, biće potrebno ulaganje u infrastrukturu, tehnologiju i ljudske resurse za uvođenje novih mehanizama nadzora i monitoringa u slobodnim zonama.

Kako je navedeno u materijalu procjena tačnog iznosa potrebnih sredstava za 2026. godinu nije moguća, ali se procjenjuje da će početni troškovi iznositi približno 0,01-0,02 mil.€ u 2026. godini, uz očekivani pad izdataka u narednim godinama, na oko 0,005 mil.€ u 2027. godini i 0,003 mil.€ u 2028. godini. Takođe, očekuje da će se većina troškova odnositi na početnu fazu primjene Zakona, dok će se u narednim godinama njihov obim postepeno smanjivati, usljed završetka inicijalnih aktivnosti i stabilizacije sistema. Dio aktivnosti moguće je finansirati i kroz postojeće ili planirane programe međunarodne tehničke pomoći i EU fondove.

Shodno navedenom, Ministarstvo finansija sa aspekta budžeta u načelu nema primjedbi na Predlog zakona o slobodnim zonama. Međutim, imajući u vidu da sredstva za ove namjene nisu planirana Zakonom o budžetu Crne Gore za 2026. godinu neophodno je sve finansijske obaveze koje proizilaze iz Predlog zakona uskladiti sa sredstvima planiranim kod Ministarstva ekonomskog razvoja godišnjim zakonom o budžetu i Srednjoročnim budžetskim okvirom.

S poštovanjem,

MINISTAR
mr Novica Vuković



IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ	Ministarstvo ekonomskog razvoja
NAZIV PROPISA	Zakon o slobodnim zonama

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?

a) Glavni problem:

Glavni problem koji se obrađuje odnosi se na nedovoljno pouzdan i nedovoljno transparentan sistem funkcionisanja slobodnih zona u Crnoj Gori, posebno u dijelu kontrole kretanja robe i nadzora nad robnim tokovima. Neadekvatna regulacija i nedostatak efikasnih mehanizama kontrole otežavaju ostvarivanje punog potencijala slobodnih zona i povećavaju rizik od zloupotreba, uključujući nezakonitu trgovinu, poresku evaziju i narušavanje tržišne konkurencije. Uvažavajući preporuke OECD-a u vezi sa suzbijanjem nedozvoljene trgovine i jačanjem transparentnosti u zonama slobodne trgovine, Vlada Crne Gore je usvojila informaciju o inicijativi za pristupanje OECD preporuci¹, kojom je prepoznata potreba razmatranja usklađivanja domaćeg okvira za uspostavljanje i razvoj slobodnih zona sa relevantnim međunarodnim standardima. Takođe, Svjetska carinska organizacija u Praktičnom vodiču o slobodnim zonama ukazuje da nedovoljna primjena carinskih propisa i slaba kontrola kretanja robe predstavljaju ključne rizike za zloupotrebe u slobodnim zonama. U cilju adresiranja navedenih rizika, Predlogom zakona o slobodnim zonama propisuju se mjere za jačanje carinskog nadzora, uključujući obavezne tehničke i informacione mehanizme kontrole (naročito jedinstveni elektronski sistem upravljanja robom i video-nadzor).

U skladu sa Uredbom o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija („Službeni list CG”, br. 41/18), Ministarstvo ekonomskog razvoja je pokrenulo javnu raspravu o Nacrtu zakona o slobodnim zonama², čime je obezbijeđeno učešće zainteresovane javnosti u razmatranju predloženih normativnih rješenja.

b) Obim problema:

Obim problema netransparentnog i nedovoljno pouzdanog sistema funkcionisanja slobodnih zona odnosi se prvenstveno na neadekvatno definisan zakonodavni i institucionalni okvir, što dovodi do ograničenog nadzora nad poslovanjem i robnim tokovima, kao i do neujednačene primjene važećih propisa. Takvo stanje može dovesti do narušavanja tržišne konkurencije, povećanih fiskalnih rizika i smanjenog povjerenja investitora, čime se umanjuju razvojni efekti slobodnih zona.

c) Značaj problema:

Problemi u funkcionisanju slobodnih zona imaju direktan uticaj na ekonomski razvoj i investicionu klimu u Crnoj Gori. Imajući u vidu potrebu za većim obimom kapitalnih ulaganja i jačanjem izvozne i proizvodne baze, slobodne zone predstavljaju važan razvojni instrument, čiji potencijal trenutno nije u

¹ „Preporuka Savjeta o borbi protiv nedozvoljene trgovine: podsticanje transparentnosti u slobodnim trgovinskim zonama”
<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0454>.

² <https://www.gov.me/clanak/javna-rasprava-o-tekstu-nacrta-zakona-o-slobodnim-zonama>

potpunosti iskorišćen zbog nedovoljno razvijenog normativnog okvira i slabih mehanizama kontrole. Preporuke OECD-a u oblasti suzbijanja nedozvoljene trgovine ukazuju na značaj jačanja transparentnosti i pravne sigurnosti u slobodnim zonama, dok Svjetska carinska organizacija u Praktičnom vodiču o slobodnim zonama naglašava ključnu ulogu carinskih organa u nadzoru robnih tokova, kao preduslov konkurentnosti i dugoročne održivosti slobodnih zona.

- **Koji su uzroci problema?**

- a) **Nedovoljna usklađenost sa međunarodnim standardima poslovanja slobodnih zona (SZ):**

Postojeći okvir za funkcionisanje slobodnih zona u Crnoj Gori nije u potpunosti usklađen sa savremenim međunarodnim standardima upravljanja i nadzora, što se odražava na pravnu sigurnost i predvidivost poslovanja. Neujednačena primjena pravnih i administrativnih procedura može predstavljati prepreku za potencijalne investitore. Preporuke OECD-a ukazuju na potrebu unapređenja regulatornog okvira i uspostavljanja jasnih i transparentnih pravila za poslovanje u slobodnim zonama.

- b) **Rizik od nedozvoljene trgovine u slobodnim zonama:**

Nedovoljno razvijeni mehanizmi kontrole u slobodnim zonama mogu povećati rizik od nezakonitih aktivnosti, uključujući nedozvoljenu trgovinu i poresku evaziju. Takvi rizici negativno utiču na integritet sistema slobodnih zona i umanjuju njihovu atraktivnost za investitore koji zahtijevaju stabilan i pouzdan poslovni ambijent.

- c) **Neadekvatan carinski nadzor i kontrola kretanja robe:**

Ograničena primjena carinskih propisa i nedovoljna kontrola robnih tokova unutar slobodnih zona predstavljaju jedan od ključnih uzroka identifikovanih problema. Međunarodna praksa, uključujući preporuke Svjetske carinske organizacije, naglašava značaj aktivne uloge carinskih organa u planiranju i sprovođenju adekvatnih carinskih postupaka i kontrola, kao preduslova za bezbjedno i konkurentno funkcionisanje slobodnih zona.

- d) **Nedostatak transparentnosti u radu slobodnih zona:**

Nedovoljna transparentnost u postupcima osnivanja, upravljanja i poslovanja slobodnih zona može dovesti do nesigurnosti i smanjenog povjerenja investitora. Nejasno definisane procedure i ograničen nadzor nad sprovođenjem projekata otežavaju uspostavljanje stabilnog i predvidivog investicionog okruženja.

- e) **Ograničena primjena savremenih tehnoloških rješenja:**

Postojeći sistem ne predviđa obaveznu i integrisanu primjenu savremenih informacionih i tehnoloških rješenja za praćenje poslovanja i kretanja robe u slobodnim zonama. Izostanak elektronskih sistema evidencije i nadzora umanjuje efikasnost kontrole i povećava mogućnost nepravilnosti u radu slobodnih zona.

- **Koje su posljedice problema?**

Posljedice nepouzdanog i nedovoljno transparentnog sistema funkcionisanja slobodnih zona su višestruke i imaju dugoročne razvojne implikacije:

- a) **Ograničen privredni rast i razvoj:**

Nedovoljna pravna sigurnost i transparentnost u poslovanju slobodnih zona negativno utiču na povjerenje domaćih i stranih investitora, koji zahtijevaju stabilan, predvidiv i jasno uređen poslovni ambijent. U odsustvu jasnih pravila i efikasnih kontrolnih mehanizama, investicione odluke se preusmjeravaju ka tržištima sa povoljnijim i sigurnijim regulatornim okvirom.

- b) **Smanjena konkurentnost na regionalnom i globalnom tržištu:**

Neefikasno upravljanje i slab operativni kapacitet slobodnih zona umanjuju mogućnost Crne Gore da iskoristi prednosti koje slobodne zone nude u međunarodnoj trgovini i investicionim tokovima, u poređenju sa državama koje imaju razvijenije i bolje regulisane sisteme.

- c) **Povećani fiskalni i ekonomski rizici:**

Nedostatak dosljedne primjene propisa i efikasnog nadzora u slobodnim zonama može povećati fiskalne rizike za državu, posebno u dijelu poreske discipline i suzbijanja nezakonitih aktivnosti, čime se umanjuju potencijalni pozitivni efekti slobodnih zona na javne finansije.

d) Administrativne prepreke u poslovanju slobodnih zona:

Nedovoljno razrađen normativni okvir i neujednačena institucionalna praksa stvaraju administrativne prepreke za privredne subjekte koji posluju u slobodnim zonama. Nejasne procedure, sporost administrativnih procesa i ograničena međuinstitucionalna koordinacija povećavaju troškove poslovanja i smanjuju efikasnost rada.

e) Ograničen doprinos zapošljavanju:

Iako slobodne zone imaju potencijal da doprinesu otvaranju novih radnih mjesta, postojeći sistem ograničava dinamiku osnivanja novih zona i proširenja postojećih, što se negativno odražava na ukupni efekat slobodnih zona na tržište rada.

f) Povećan rizik od nepravilnosti i nezakonitih aktivnosti:

Nedovoljno razvijen sistem nadzora i transparentnosti može povećati rizik od nepravilnosti u poslovanju, uključujući koruptivne prakse i nezakonite tokove robe i kapitala, što dodatno narušava integritet sistema slobodnih zona i povjerenje relevantnih aktera.

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

a) Nadležni organi državne uprave:

Organi nadležni za regulisanje, koordinaciju i nadzor nad slobodnim zonama, uključujući Ministarstvo ekonomskog razvoja, Ministarstvo finansija, Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, Upravu carina, Poresku upravu i druge nadležne institucije, suočavaju se sa ograničenjima u pogledu jasno definisanih nadležnosti, mehanizama kontrole i međuinstitucionalne koordinacije. Takvo stanje otežava dosljednu primjenu propisa i efikasan nadzor nad funkcionisanjem slobodnih zona.

b) Privredni subjekti i preduzetnici u slobodnim zonama:

Privredni subjekti koji posluju u slobodnim zonama pogođeni su nejasnim procedurama, administrativnim opterećenjima i nedovoljnom predvidivošću regulatornog okvira. Nedostatak transparentnosti i pravne sigurnosti može povećati troškove poslovanja i ograničiti mogućnosti dugoročnog planiranja i rasta.

c) Investitori:

Domaći i strani investitori suočeni su sa neizvjesnošću u pogledu primjene propisa, nivoa transparentnosti i stabilnosti institucionalnog okvira u slobodnim zonama. Takve okolnosti mogu umanjiti atraktivnost slobodnih zona kao investicionog instrumenta i uticati na donošenje investicionih odluka.

d) Udruženja i organizacije civilnog sektora:

Organizacije civilnog društva koje se bave pitanjima transparentnosti, dobrog upravljanja, zaštite radnih prava i borbe protiv korupcije pogođene su ograničenim mogućnostima praćenja i zagovaranja sistemskih unapređenja u oblasti funkcionisanja slobodnih zona, usljed nedovoljno jasnog i transparentnog regulatornog okvira.

e) Građani:

Građani su indirektno pogođeni kroz potencijalno slabiji doprinos slobodnih zona zapošljavanju, privrednom rastu i ukupnoj konkurentnosti ekonomije, što može imati šire socio-ekonomske implikacije.

Najizraženiji direktni uticaj odnosi se na organe državne uprave i nadležne institucije, jer neprecizan i nedovoljno razrađen regulatorni okvir otežava efikasno sprovođenje nadzornih i upravljačkih funkcija.

Posredni, ali dugoročno značajni uticaji odnose se na investitore i privredne subjekte, koji se suočavaju sa povećanim regulatornim rizikom, smanjenom konkurentnošću i ograničenim razvojnim potencijalom.

Sekundarni uticaji pogađaju građane i organizacije civilnog društva, prvenstveno kroz slabije razvojne efekte slobodnih zona, ograničene mogućnosti zapošljavanja i usporen ukupni ekonomski rast.

- Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)?

Postojeći Zakon o slobodnim zonama u Crnoj Gori, iako je u određenoj mjeri bio usklađen sa međunarodnim praksama u trenutku donošenja, nije obezbijedio dovoljno jasan, sveobuhvatan i

operativan regulatorni okvir za savremeno funkcionisanje slobodnih zona. Posebno, važeća zakonska rješenja nijesu u dovoljnoj mjeri prepoznala slobodne zone kao instrument strateškog ekonomskog razvoja, niti su uspostavila efikasne mehanizme nadzora, transparentnosti i upravljanja koji bi omogućili ostvarivanje njihovog punog ekonomskog potencijala.

U takvom okviru ("status quo" opcija), slobodne zone ne mogu biti sistemski integrisane u nacionalnu ekonomsku politiku kao alat za privlačenje investicija, jačanje izvoza i otvaranje novih radnih mjesta, što je ograničilo njihove razvojne efekte.

a) Nedostaci postojećeg regulatornog okvira slobodnih zona i potreba za njegovim unapređenjem

Nedovoljna efikasnost postojećeg regulatornog okvira ogleda se u činjenici da važeći Zakon o slobodnim zonama nije dovoljno precizno i detaljno uredio ključna pitanja, uključujući postupke osnivanja i početka rada slobodnih zona, uslove poslovanja, sistem upravljanja, obaveze izvještavanja, kao i postupke prestanka rada slobodnih zona. Ovakva normativna nedorečenost otežavala je dosljednu primjenu propisa i stvarala prostor za različita tumačenja u praksi.

Pored toga, postojeći zakon nije predviđao adekvatne i savremene mehanizme carinskog nadzora, što je ograničavalo mogućnost efikasne kontrole kretanja robe i povećavalo rizik od nepravilnosti u poslovanju slobodnih zona. Takođe, kaznena politika za prekršaje osnivača, operatora i korisnika slobodnih zona nije bila dovoljno diferencirana i odvraćajuća, u skladu sa savremenim standardima.

b) Neusklađenost sa savremenim međunarodnim normama i tržišnim trendovima

Postojeći zakonodavni okvir nije bio u potpunosti usklađen sa savremenim međunarodnim normama, naročito u dijelu koji se odnosi na upravljanje robama visokog rizika, uključujući duvanske proizvode. Međunarodne organizacije, poput Svjetske carinske organizacije, naglašavaju potrebu za pojačanom kontrolom, transparentnošću i jasno definisanim zabranama u slobodnim zonama, kako bi se smanjio rizik od nezakonite trgovine.

Važeći propisi nijesu obezbjeđivali dovoljno jasne zabrane, tehničke uslove niti organizacione mehanizme za efikasan nadzor nad ovim kategorijama robe, čime je postojala potreba za normativnim unapređenjem u skladu sa međunarodnim standardima i praksom.

c) Nedostatak efikasne kontrole i transparentnosti

Postojeći zakon nije uspostavio integrisan sistem kontrole i transparentnosti poslovanja u slobodnim zonama. Uloga carinskih organa u nadzoru nad robnim tokovima nije bila dovoljno jasno normirana, dok su postojeći mehanizmi praćenja poslovanja bili ograničeni u pogledu obima, tehnologije i dostupnosti podataka u realnom vremenu.

Bez primjene savremenih informacionih i nadzornih sistema, kao i bez jasno definisane međuinstitucionalne saradnje, nije bilo moguće obezbijediti visok nivo transparentnosti i pravovremene kontrole, što je povećavalo operativne i regulatorne rizike u funkcionisanju slobodnih zona.

d) Tržišni trendovi u slobodnim zonama

Savremeni trendovi u razvoju slobodnih zona³ ukazuju na sve veći značaj digitalizacije, automatizacije nadzora i primjene standarda održivosti i transparentnosti. Postojeći regulatorni okvir u Crnoj Gori nije bio dovoljno fleksibilan da odgovori na ove trendove, niti je omogućavao primjenu naprednih modela upravljanja i kontrole koji se koriste u međunarodnoj praksi.

U tom smislu, bilo je neophodno unaprijediti zakonodavni okvir kako bi se omogućila primjena savremenih standarda, uključujući jačanje bezbjednosnih provjera, digitalno praćenje robnih tokova i jasnije razgraničenje odgovornosti svih učesnika u slobodnim zonama.

e) Slaba primjena zakona i nedostatak adekvatnog nadzora

Pored normativnih nedostataka, jedan od ključnih razloga zašto problem nije bio riješen kroz postojeći regulatorni okvir jeste nedovoljna efikasnost primjene važećih propisa. Ograničeni institucionalni kapaciteti, nedostatak tehničkih alata i neujednačena praksa nadzora otežavali su

³ Slobodne zone, prema smjernicama SCO-a, trebaju biti mjesta koja omogućavaju zdrav ekonomski razvoj kroz efikasne carinske procedure, smanjenje administrativnih prepreka i transparentnost u poslovanju.

dosljednu kontrolu poslovanja u slobodnim zonama.

U takvim okolnostima, postojala je potreba za uspostavljanjem jasnijeg i operativnijeg zakonskog okvira, koji bi omogućio primjenu savremenih nadzornih tehnologija, unaprijedio koordinaciju nadležnih organa i obezbijedio veću pravnu sigurnost svim učesnicima.

f) Zašto Vlada mora da interveniše?

Prioritetni cilj Predloga zakona o slobodnim zonama jeste suzbijanje nedozvoljene trgovine u slobodnim zonama, povećanje transparentnosti i unapređenje standarda poslovanja, čime se stvaraju uslovi za privlačenje kvalitetnih investicija koje doprinose održivom ekonomskom rastu i jačanju konkurentnosti privrede. Zakonom se obezbjeđuje da slobodne zone posluju u skladu sa međunarodnim standardima, uz jasno definisane obaveze osnivača, operatora i korisnika, kao i efikasne mehanizme nadzora nad robnim tokovima.

Iako Predlog zakona o slobodnim zonama ne predstavlja formalno završno mjerilo u okviru pregovaračkog poglavlja 29 - Carinska unija, on ima značajnu indirektnu ulogu u ispunjavanju obaveza koje se odnose na jačanje kontrole rizika, nadzor robnih tokova i primjenu sistema za praćenje i sljedivost (*Track&Trace*). Ova veza je prepoznata i u izvještajima Evropske komisije, u kojima se oblast slobodnih zona posmatra u kontekstu borbe protiv nedozvoljene trgovine, naročito duvanskim proizvodima, te jačanja institucionalnih i tehničkih kapaciteta carinske službe.

Intervencija Vlade je neophodna radi uspostavljanja snažnijeg sistema carinskog nadzora, kroz primjenu savremenih tehnoloških rješenja za praćenje i kontrolu kretanja robe, unapređenje sistema analize rizika i jačanje saradnje sa nacionalnim i međunarodnim nadležnim organima, u cilju sprečavanja nezakonite trgovine i drugih oblika zloupotreba u slobodnim zonama. Istovremeno, Zakonom se predviđa pooštavanje kaznene politike za prekršaje osnivača, operatora i korisnika slobodnih zona, čime se jača preventivna i odvraćajuća funkcija nadzora.

Potreba za intervencijom Vlade proizilazi i iz strateških i međunarodnih obaveza Crne Gore. U skladu sa ciljevima Strategije za borbu protiv korupcije 2024–2028, Smjernicama za pristupanje OECD Preporuci o suzbijanju nedozvoljene trgovine, preporukama Svjetske carinske organizacije sadržanim u Praktičnom vodiču o slobodnim zonama, kao i obavezama koje proizilaze iz Okvirne konvencije o kontroli duvana (FCTC) i Protokola za eliminaciju nezakonite trgovine duvanskim proizvodima, Predlogom zakona se uspostavljaju zakonske mjere koje omogućavaju unapređenje kontrole, praćenja i upravljanja slobodnim zonama, uz povećanje transparentnosti i odgovornosti svih učesnika u sistemu.

Donošenjem novog zakonskog okvira omogućava se detaljnije i preciznije uređenje uslova za osnivanje, početak rada, poslovanje, izvještavanje i prestanak rada slobodnih zona, uz uvođenje jedinstvenog elektronskog sistema upravljanja robom, obaveznog video-nadzora i drugih mjera carinskog nadzora. Na taj način se smanjuju rizici od ilegalnih aktivnosti, jača pravna sigurnost, povećava povjerenje investitora i unapređuje ukupna konkurentnost crnogorske privrede.

g) Razlozi za intervenciju Vlade sadržani su u sljedećem:

- **Potreba za usaglašavanjem sa OECD preporukama:** OECD preporuke naglašavaju potrebu za unapređenjem transparentnosti u slobodnim zonama kao ključnog dijela širih napora za suzbijanje nedozvoljene trgovine. Ove preporuke obuhvataju sprječavanje nezakonitih aktivnosti u slobodnim zonama, jačanje carinskog nadzora, usklađivanje zakonodavnog okvira sa međunarodnim standardima i uspostavljanje jasnih pravila upravljanja slobodnim zonama.

U tom kontekstu, neophodno je da se zakonodavni okvir Crne Gore uskladi sa navedenim preporukama OECD-a, kako bi se obezbijedila efikasna kontrola robnih tokova, smanjio prostor za korupciju i ilegalne aktivnosti, te unaprijedila transparentnost i odgovornost u poslovanju slobodnih zona. Primjena ovih preporuka predstavlja osnov za održiv razvoj slobodnih zona i jačanje imidža Crne Gore kao sigurne i konkurentne poslovne destinacije.

- **Povećanje konkurentnosti Crne Gore na međunarodnoj sceni:** Radi jačanja privlačnosti Crne Gore za strane investicije, neophodno je uspostaviti siguran, predvidiv i transparentan pravni okvir koji omogućava efikasno poslovanje slobodnih zona. Novi zakonski okvir omogućava korišćenje različitih modela upravljanja, uključujući javno-privatno partnerstvo, čime se unapređuje konkurentnost slobodnih zona i obezbjeđuje njihov održivi razvoj. Privlačenje stranih investicija u slobodne zone, uz primjenu savremenih menadžerskih i tehnoloških rješenja, doprinosi povećanju izvoza, razvoju proizvodnje i stvaranju novih radnih

mjesta, što ima direktan pozitivan uticaj na ukupni privredni rast.

- **Slobodne zone kao pokretači ekonomskog rasta i investicija:** Slobodne zone predstavljaju značajan instrument ekonomskog razvoja, jer kroz poreske i carinske olakšice i smanjena administrativna opterećenja mogu privući domaće i strane investitore. Razvoj proizvodnih i logističkih djelatnosti u slobodnim zonama omogućava transfer znanja i tehnologija, diversifikaciju privrede i smanjenje zavisnosti od pojedinih sektora.

Iako slobodne zone imaju veliki razvojni potencijal, njihov dosadašnji razvoj u Crnoj Gori bio je ograničen zbog neadekvatnog normativnog okvira i nedostatka jasne strateške orijentacije. To je dovelo do slabije iskorišćenosti postojećih kapaciteta, smanjene atraktivnosti za investitore i propuštanja prilika za brži infrastrukturni i privredni razvoj.

Uporedna praksa pokazuje da u državama članicama EU posluje oko 80 slobodnih zona, koje ostvaruju značajan obim trgovine, prihoda i investicija, naročito u oblasti izvozne proizvodnje i logistike. Ovi primjeri potvrđuju da slobodne zone, uz adekvatan regulatorni okvir, mogu imati snažan razvojni efekat, što dodatno opravdava potrebu za intervencijom Vlade Crne Gore.

- **Sprječavanje i smanjenje korupcije:** Reformisanjem zakonodavnog okvira i uvođenjem jasnih pravila, pojačanog carinskog nadzora i savremenih sistema praćenja, smanjuje se prostor za korupciju i druge oblike zloupotreba u slobodnim zonama. Time se jača integritet sistema i povjerenje svih učesnika u zakonitost poslovanja.
- **Uvećanje budžetskih prihoda:** Efikasnije funkcionisanje slobodnih zona, uz suzbijanje sive ekonomije i nezakonite trgovine, može imati pozitivan fiskalni efekat kroz povećanje poreskih i carinskih prihoda. Ovi prihodi predstavljaju važan izvor finansiranja javnih politika i infrastrukturnog razvoja.
- **Zajednički interes svih sektora:** Reforma sistema slobodnih zona ima širi društveni značaj, jer koristi ne ostvaruju samo privredni subjekti, već i država i građani, kroz nova radna mjesta, povećane investicije, stabilniji privredni rast i unaprijeđeno poslovno okruženje.

Ukoliko bi se zadržalo postojeće stanje bez izmjene zakonodavnog okvira ("status quo" opcija), problemi identifikovani u analizi bi se dodatno produbljivali. Nastavio bi da postoji visok stepen regulatorne neusklađenosti sa međunarodnim standardima (OECD, EU), što bi povećalo reputacioni rizik države i otežalo integracione procese. Bez jasnih mehanizama nadzora i transparentnosti, ostao bi značajan prostor za korupciju, zloupotrebe i nedozvoljenu trgovinu, posebno u oblastima visokog rizika.

Investiciona aktivnost u slobodnim zonama bi stagnirala ili opadala, jer bi investitori nastavili da percipiraju ambijent kao nepredvidiv i nedovoljno uređen. Time bi bili ograničeni potencijalni budžetski prihodi, a ekonomske koristi od slobodnih zona ostale ispod svojih mogućnosti. Zbog nedovoljno jasnih pravila i slabijih kontrolnih mehanizama, ne bi došlo ni do unapređenja poslovne konkurentnosti, niti bi se generisao veći doprinos smanjenju nezaposlenosti.

Bez intervencije Vlade Crne Gore, postojeći problemi bi se nastavili i intenzivirali, što bi dugoročno negativno uticalo na održivi ekonomski razvoj, međunarodni kredibilitet, investicionu atraktivnost i ukupnu funkcionalnost sistema slobodnih zona.

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?

Ciljevi koji se postižu donošenjem Zakona o slobodnim zonama usmjereni su na unapređenje transparentnosti i zakonitosti poslovanja, suzbijanje nedozvoljene trgovine, jačanje carinskog nadzora, kao i na stvaranje stabilnog i predvidivog okvira za privlačenje investicija, povećanje proizvodnje i jačanje konkurentnosti privrede. Ciljevi su definisani tako da budu mjerljivi, ostvarljivi i vremenski određeni, u skladu sa rješenjima sadržanim u Zakonu.

Neki od ciljeva uključuju:

- a) **Suzbijanje nedozvoljene trgovine i unapređenje transparentnosti poslovanja:** Primarni cilj je uspostavljanje efikasnog sistema nadzora i kontrole u slobodnim zonama radi smanjenja rizika od nezakonitih aktivnosti, uključujući krijumčarenje, poresku evaziju i druge zloupotrebe. Ovaj cilj ostvaruje se kroz obavezno uvođenje jedinstvenog elektronskog sistema upravljanja robom, sveobuhvatan video-nadzor teritorije slobodne zone i jačanje uloge carinskog organa u realnom vremenu. Poseban segment ovog cilja predstavlja potpuna eliminacija visokorizičnih aktivnosti, kroz zakonsku zabranu proizvodnje, obrade, skladištenja, prometa, pretovara i tranzita duvana i duvanskih proizvoda u slobodnim zonama. Cilj je da se od početka primjene Zakona obezbijedi potpuno zakonito i transparentno poslovanje slobodnih zona.
- b) **Privlačenje investicija i povećanje proizvodne i izvozno orijentisane aktivnosti:** Drugi cilj odnosi se na stvaranje povoljnog, pravno sigurnog i predvidivog ambijenta za domaće i strane investitore. Jasno definisane procedure za osnivanje slobodnih zona, početak rada, poslovanje i izvještavanje, kao i stabilan sistem nadzora, treba da doprinesu povećanju broja investicija, razvoju proizvodnih i logističkih djelatnosti i rastu zaposlenosti u slobodnim zonama. Očekuje se da slobodne zone postanu snažniji instrument privrednog razvoja, posebno u segmentima proizvodnje, prerade i izvoza.
- c) **Jačanje konkurentnosti Crne Gore u međunarodnom okruženju:** Treći cilj usmjeren je na unapređenje konkurentnosti Crne Gore kao investicione i poslovne destinacije. To podrazumijeva jačanje reputacije slobodnih zona kao sigurnih i pouzdanih ekonomskih prostora, usklađenih sa međunarodnim standardima i najboljim praksama. Ostvarenje ovog cilja pratiće se kroz rast izvoza iz slobodnih zona, povećanje broja aktivnih korisnika i poboljšanje relevantnih pokazatelja u međunarodnim izvještajima i analizama konkurentnosti, uključujući izvore kao što su podaci Uprave carina, izvještaji međunarodnih organizacija WEF⁴ i relevantni indikatori OECD-a i drugih međunarodnih institucija.
- **Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.**

Ciljevi definisani Predlogom zakona o slobodnim zonama usklađeni su sa ključnim prioritetima Vlade Crne Gore utvrđenim u važećim strateškim, planskim i međunarodnim dokumentima, kojima se definišu opšti pravci ekonomskog razvoja, jačanja vladavine prava, borbe protiv korupcije i unapređenja poslovnog ambijenta.

Usklađenost se posebno ogleda u sljedećem:

- **Strategiju za borbu protiv korupcije 2024-2028:** Ciljevi Predloga zakona direktno su u skladu sa ciljevima Strategije za borbu protiv korupcije 2024–2028, koja naglašava potrebu za jačanjem institucionalnog nadzora, povećanjem transparentnosti i smanjenjem prostora za zloupotrebe u oblastima sa povećanim rizikom od korupcije. Slobodne zone su u strateškim dokumentima prepoznate kao područje u kojem je neophodno unaprijediti regulatorni okvir, nadzor i odgovornost učesnika, što se ovim Zakonom sistemski adresira;
- **Preporuke OECD-a o suzbijanju nelegalne trgovine u slobodnim zonama:** Ciljevi Zakona u potpunosti su usklađeni sa preporukama OECD-a koje se odnose na jačanje transparentnosti, unapređenje carinskog nadzora i smanjenje rizika od nedozvoljene trgovine u slobodnim zonama. Predložena zakonska rješenja doprinose uspostavljanju jasnih pravila upravljanja slobodnim zonama, efikasnijoj kontroli robnih tokova i jačanju institucionalnih kapaciteta, što predstavlja jedan od ključnih prioriteta javne politike u ovoj oblasti;
- **Izmijenjenu Kjoto konvenciju (RKK)⁵:** Ciljevi Predloga zakona usklađeni su sa principima Izmijenjene Kjoto konvencije, koja promovise pojednostavljene, efikasne i transparentne carinske

⁴ Na osnovu *Global Competitiveness Report* Svjetskog ekonomskog foruma (WEF) za 2019. godinu, Crna Gora se nalazi na 73. mjestu od 141 zemlje. Ovaj izvještaj pruža vrijedne informacije o konkurentnosti zemalja i može poslužiti kao osnova za identifikaciju oblasti koje treba unaprijediti kako bi se poboljšala pozicija zemlje na globalnoj sceni. Od 2020. godine konkurentnost zemalja procenjuje *IMD Business School* kroz svoj *World Competitiveness Ranking*. Prema izvještaju *IMD World Competitiveness Ranking* za 2024. godinu, koji obuhvata 67 zemalja, Singapur je zauzeo prvo mjesto sa indeksom konkurentnosti vrijednim 100. Nažalost, precizne pozicije Crnu Goru, nisu dostupne na sajtu: <https://www.imd.org/centers/wcc/world-competitiveness-center/rankings/world-competitiveness-ranking>.

⁵ *Izmijenjena Kjoto konvencija - RKK* predstavlja najznačajniji međunarodni sporazum koji ima cilj da pojednostavi i prilagodi carinske procedure usklađivanjem principa transparentnosti i predvidljivosti carinskih politika, standardizacije i simplifikacije deklarisanja proizvoda i drugih dokumenata, pojednostavljenja procedura za rukovodiocima zona, maksimalnog korišćenja informacionih tehnologija, koordinisanje aktivnosti i intervencija sa vladinim institucijama (Shadikhodjaev, 2011).

procedure, zasnovane na analizi rizika i upotrebi savremenih informacionih tehnologija. Usklađivanje sa RKC doprinosi unapređenju poslovne klime, smanjenju administrativnih barijera i jačanju konkurentnosti, kao i boljoj integraciji Crne Gore u međunarodne trgovinske tokove;

- **Pregovaračko poglavlje 23 - Pravosuđe i temeljna prava:** Ciljevi Zakona doprinose jačanju vladavine prava kroz uspostavljanje predvidivog i transparentnog pravnog okvira, jačanje nadzornih mehanizama i smanjenje rizika od korupcije i zloupotreba. Time se daje doprinos ispunjavanju obaveza Crne Gore u okviru pregovaračkog poglavlja 23, koje zahtijeva jačanje institucionalnih kapaciteta, pravne sigurnosti i integriteta Sistema;
- **Pregovaračko poglavlje 29 - Carinska unija:** Ciljevi Predloga zakona o slobodnim zonama doprinose jačanju carinskog nadzora kroz unapređenje upravljanja rizicima, kontrolu robnih tokova i primjenu savremenih mehanizama nadzora u slobodnim zonama. Time se jača institucionalna spremnost i kapacitet carinske službe za suzbijanje nedozvoljene trgovine, u skladu sa obavezama Crne Gore u okviru pregovaračkog poglavlja 29.
- **Carinski zakon („Službeni list Crne Gore“, br. 086/22) i pravna koherentnost sistema:** Predlog zakona o slobodnim zonama usklađuje se sa važećim Carinskim zakonom („Službeni list Crne Gore“, br. 086/22), čime se obezbjeđuje pravna koherentnost carinskog i ekonomskog sistema, zaštita fiskalnih interesa države i efikasan nadzor nad robnim tokovima. Ovakvo usklađivanje je neophodno radi dosljedne primjene carinskih procedura, usklađenosti sa pravnom tekovinom EU i stvaranja stabilnog i predvidivog investicionog okruženja, uz izbjegavanje pravne nesigurnosti i regulatornih konflikata.

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 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) ?

- a) **Opcija Status Quo („Bez djelovanja“):** Opcija status quo podrazumijeva nastavak trenutne situacije bez promjena u zakonodavnom okviru slobodnih zona. Ako bi se Vlada odlučila za ovu opciju, problem nedozvoljene trgovine, neadekvatne transparentnosti i neusklađenosti sa međunarodnim standardima bi se vjerovatno nastavilo pogoršavati. Zatečeno stanje bi moglo dovesti do daljeg povećanja nelegalnih aktivnosti unutar slobodnih zona, što bi omelo rast visokokvalitetnih investicija, smanjilo konkurentnost crnogorske privrede i usložnilo borbu protiv korupcije. Takođe, međunarodne organizacije poput OECD-a i Svjetske carinske organizacije insistiraju na usklađivanju sa njihovim preporukama, što bi moglo izazvati negativne reperkusije na međunarodni imidž Crne Gore u oblasti borbe protiv korupcije i suzbijanja nelegalne trgovine.

Postizanje ciljeva: Ova opcija ne omogućava postizanje zadatih ciljeva jer ne preduzimanje mjera neće donijeti unapređenja u borbi protiv nelegalne trgovine niti povećati transparentnost u slobodnim zonama.

- b) **Alternativna - Neregulatorna opcija (Jačanje institucionalnih kapaciteta i edukacija (bez izmjena propisa):** Ova opcija podrazumijeva unapređenje znanja i kapaciteta nadležnih organa kroz obuke, interne procedure i jačanje međuinstitucionalne saradnje, bez izmjena važećeg zakonodavstva.

Iako bi ova opcija mogla doprinijeti boljem razumijevanju rizika i unapređenju operativnog rada nadležnih institucija, njen efekat bio bi ograničen zbog nepostojanja jasnog i obavezujućeg pravnog osnova za primjenu savremenih mehanizama nadzora (elektronski sistemi, video-

nadzor, zabrane visokorizičnih aktivnosti).

Postizanje ciljeva: *Djelimično - opcija može imati pomoćni karakter, ali nije dovoljna za rješavanje sistemskih problema.*

- c) **Regulatorne opcije (Donošenje novog Zakona o slobodnim zonama):** Donošenje novog Zakona o slobodnim zonama predstavlja najcjelovitiju i najefikasniju opciju za ostvarivanje definisanih ciljeva. Ova opcija podrazumijeva unapređenje normativnog okvira, uvođenje strožijih mjera nadzora i kontrole, jačanje mehanizama za borbu protiv nelegalne trgovine i unapređenje transparentnosti u poslovanju.

Zakonom bi se definisali jasni uslovi za poslovanje unutar slobodnih zona, uključujući obavezne inspekcije, postupke za smanjenje korupcije i transparentnost u poslovanju. Takođe, uvođenjem pooštrenih kazni za prekršaje i usklađivanjem sa međunarodnim standardima (OECD i SCO), Crna Gora bi se pozicionirala kao konkurentno tržište za strane investitore.

Postizanje ciljeva: *Ova opcija u najvećoj mjeri omogućava ostvarivanje svih definisanih ciljeva javne politike.*

- **Obrazložiti preferiranu opciju?**

Preferirana opcija je donošenje novog Zakona o slobodnim zonama, kao jedina opcija koja omogućava cjelovito, održivo i dugoročno rješavanje identifikovanih problema u funkcionisanju slobodnih zona u Crnoj Gori. Status quo opcija ne pruža nikakve instrumente za unapređenje transparentnosti, suzbijanje nedozvoljene trgovine i jačanje institucionalnih kapaciteta, dok neregulatorne mjere, iako korisne, ne mogu zamijeniti sistemska rješenja koja zahtijevaju jasan pravni osnov i obavezujuće mehanizme nadzora. Samo regulatorna intervencija može obezbijediti stabilan, predvidiv i međunarodno usklađen okvir.

Donošenjem novog Zakona stvaraju se uslovi za *efikasniji carinski nadzor i kontrolu robnih tokova*, kroz uvođenje jedinstvenog elektronskog sistema upravljanja robom, obaveznog video-nadzora, precizno definisanih obaveza osnivača, operatora i korisnika, kao i diferencirane i odvratajuće kaznene politike. Ovi mehanizmi nijesu mogući bez jasnih zakonskih rješenja, te neregulatorne mjere same po sebi ne mogu obezbijediti željeni nivo transparentnosti, kontrole i sigurnosti poslovanja.

Predložena opcija je u potpunosti usklađena sa međunarodnim standardima i preporukama OECD-a, Svjetske carinske organizacije i drugim relevantnim instrumentima, čime se jača ugled Crne Gore kao države koja aktivno suzbija nedozvoljenu trgovinu i unapređuje vladavinu prava. Normativno usklađivanje omogućava Crnoj Gori bolji međunarodni kredibilitet, što je od posebnog značaja u kontekstu procesa pristupanja EU i ispunjavanja obaveza iz pregovaračkih poglavlja 23 i 29.

Očekuje se da primjena novog zakonodavnog okvira dovede do *povećanja investicione atraktivnosti*, razvoja proizvodnih i izvoznih kapaciteta unutar slobodnih zona, rasta zaposlenosti i jačanja ukupne konkurentnosti crnogorske privrede. Jasno definisani uslovi za poslovanje i stabilan sistem nadzora smanjuju regulatorni rizik, povećavaju povjerenje investitora i stvaraju predvidiv ambijent neophodan za dugoročne poslovne odluke.

Uvažavajući sve navedeno, regulatorna intervencija predstavlja *najracionalniju, najefikasniju i jedinu održivu opciju* za ostvarenje ciljeva javne politike, jačanje institucionalnog kapaciteta, suzbijanje nezakonitih aktivnosti i punu valorizaciju razvojnih potencijala slobodnih zona u Crnoj Gori.

4. Analiza uticaja

- Na koga će i kako će najvjerovatnije 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 najvjerovatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i

negativne uticaje, direktne i indirektne?

Predloženi Zakon o slobodnim zonama imaće širok spektar uticaja na privredu, institucije, investitore i građane. Uticaji su pretežno pozitivni, ali postoje i određeni kratkoročni troškovi i prilagođavanja koja treba uzeti u obzir.

1. Uticaj na privredne subjekte, posebno MSP (direktan uticaj)

Pozitivni uticaji

- Jasniji i stabilniji pravni okvir smanjiće pravnu nesigurnost i omogućiti MSP da planiraju dugoročno.
- Smanjenje administrativnih prepreka i usklađivanje sa međunarodnim standardima olakšaće pristup tržištu i poslovanje.
- Smanjenje nelegalne konkurencije kroz pooštreni nadzor stvoriće fer tržišne uslove za legitimna MSP.
- Povećanje investicija i izvozne aktivnosti podstaći će rast proizvodnje i otvaranje novih poslovnih linija.

Negativni uticaji

- Početni troškovi prilagođavanja (edukacija, administrativna usklađivanja, tehničke procedure).
- Veći regulatorni zahtjevi mogu kratkoročno opteretiti mikro i mala preduzeća.

Indirektni uticaji

- Rast ukupne konkurentnosti podstaći će inovacije i unapređenje kvaliteta proizvoda i usluga.
- Jačanje tržišta može dovesti do izlaska neefikasnih privrednih subjekata, ali uz dugoročno jaču strukturu privrede.

2. Uticaj na investitore (direktan uticaj)

Pozitivni uticaji

- Povećana pravna sigurnost i transparentnost čine slobodne zone atraktivnijim za ulaganja.
- Jasni uslovi poslovanja i nadzora smanjuju regulatorni rizik i povećavaju povjerenje u sistem.
- Očekivani rast broja firmi 10–15% godišnje proširiće investicione mogućnosti.

Negativni uticaji

Investitori koji su se oslanjali na nedostatak kontrole suočiće se sa strožijim nadzorom i sankcijama.

Indirektni uticaji

Diversifikacija investicija i ulazak ozbiljnih međunarodnih kompanija ojačaće reputaciju Crne Gore kao investicione destinacije.

3. Uticaj na državne organe i institucije (direktan uticaj)

Pozitivni uticaji

- Veći institucionalni kapacitet za borbu protiv nezakonite trgovine i sive ekonomije.
- Bolja usklađenost sa OECD, WCO i EU standardima jača međunarodni položaj Crne Gore.
- Povećanje fiskalnih prihoda kroz suzbijanje nelegalnih aktivnosti i rast registrovanih firmi.

Negativni uticaji

- Povećani početni troškovi i potrebe za obukama (carina, inspekcije, upravljanje novim sistemima).
- Potreba za jačim tehničkim kapacitetima (elektronski sistemi, video-nadzor).

Indirektni uticaji

Jačanje međuinstitucionalne saradnje i bolja koordinacija između carine, poreskih organa, MER-a i drugih institucija.

4. Uticaj na građane (indirektan uticaj)

Pozitivni uticaji

- Veća zaposlenost usljed rasta investicija i otvaranja novih firmi.
- Pобољшан kvalitet proizvoda i usluga usljed jače konkurencije.
- Viši životni standard zbog ukupnog rasta privredne aktivnosti.
- Jačanje vladavine prava i suzbijanje kriminalnih aktivnosti doprinosi bezbjednosti i povjerenju u institucije.

Negativni uticaji

Kratkoročni troškovi prilagođavanja za zaposlene u preduzećima koja uvode nove procedure i obuke.

5. Uticaj na tržište i konkurenciju (indirektan, ali snažan uticaj)

Pozitivni uticaji

- Povećana tržišna konkurencija kroz ulazak novih firmi (projekcija 10–15% rasta godišnje).
- Smanjenje sive ekonomije stvara pravednije tržišne uslove.
- Pобољшанje reputacije Crne Gore u međunarodnim indeksima konkurentnosti (WEF, OECD, EK izvještaji).

Negativni uticaji

Neefikasna preduzeća, koja su ranije poslovala u okruženju bez nadzora, mogu izgubiti tržišne pozicije.

6. Ukupan efekat

Sveukupno, rješenja u novom Zakonu o slobodnim zonama imaju pretežno pozitivan, dugoročno održiv uticaj na:

- privredu,
- MSP,
- investitore,
- institucije,
- građane,
- tržišnu konkurenciju i pravnu sigurnost.

Negativni uticaji su ograničeni na kratkoročne troškove prilagođavanja, dok dugoročne koristi višestruko nadmašuju početne izazove.

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

Primjena novog Zakona o slobodnim zonama iznosi određene troškove za privredne subjekte, posebno mala i srednja preduzeća (MSP), kao i za građane u segmentu administrativnog prilagođavanja i edukacije. Iako su ti troškovi uglavnom kratkoročnog karaktera, važno ih je precizno identifikovati.

1. Troškovi za privredu i MSP (direktni troškovi)

a) Troškovi prilagođavanja novim procedurama

- MSP i drugi privredni subjekti suočiće se sa troškovima uvođenja novih administrativnih procedura, uključujući vođenje evidencija, ispunjavanje propisanih obrazaca i učestvovanje u obaveznim nadzornim postupcima.
- U početnoj fazi, privredni subjekti mogu imati troškove revidiranja internih procedura kako bi se uskladili sa novim zakonom.

b) Troškovi edukacije i obuka zaposlenih

- Preduzeća će morati da obučavaju zaposlene za rad u skladu sa novim pravilima, naročito u

dijelu elektronskog sistema upravljanja robom.

- Ovi troškovi uključuju vrijeme, resurse i eventualnu potrebu za angažovanjem stručnih lica ili dodatnih IT usluga.

c) Troškovi tehničkog i IT prilagođavanja

- Preduzeća koja posluju u slobodnim zonama mogu imati troškove nabavke softverskih rješenja, integracije sa elektronskim sistemom nadzora i eventualne prilagodbe poslovnih aplikacija.
- MSP koja nemaju razvijene digitalne kapacitete suočavaju se s nešto većim početnim troškovima.

d) Troškovi u vezi s učestvovanjem u nadzoru

- Pojedini subjekti imaju dodatne troškove u vezi sa inspekcijskim kontrolama, carinskim pregledima, tehničkim provjerama i eventualnim usklađivanjem sa zahtjevima video-nadzora.

2. Troškovi za privredu i MSP (indirektni troškovi)

- a) **Privremeno povećanje regulatornog opterećenja:** U prvim fazama primjene Zakona može doći do privremenog povećanja administrativnog opterećenja, što može uticati na produktivnost MSP.
- b) **Troškovi usklađivanja sa modelima javno-privatnog partnerstva (JPP):** Preduzeća koja učestvuju u JPP modelima mogu imati troškove prilagođavanja ugovornih odnosa, tehničke dokumentacije i poslovnih planova.
- c) **Troškovi poslovanja za subjekte koji su ranije koristili regulatorne praznine:** Subjekti koji su profitirali od manjka nadzora mogu imati povećane troškove zbog pooštrene kontrole i uklanjanja neformalnih praksi.

3. Troškovi za građane (direktni i indirektni)

- a) **Administrativno prilagođavanje:** Građani koji rade u sektoru slobodnih zona (uključujući MSP zaposlenike) mogu imati troškove vremena i resursa za učešće u obukama i usklađivanje sa novim procedurama.
- b) **Troškovi edukacije:** Povećana potreba za stručnim obukama može predstavljati dodatni vremenski i finansijski trošak za pojedine radnike i preduzetnike.
- c) **Mogući posredni troškovi u cijeni usluga:** U nekim slučajevima, početni troškovi privrednih subjekata mogu se reflektovati u kratkoročnom povećanju cijena pojedinih usluga, mada se očekuje da ovaj efekat bude ograničen i privremen.

4. Ukupna ocjena troškova

U cjelini, procjenjuje se da su troškovi:

- kratkoročni,
- administrativno-tehničke prirode,
- značajno manji od dugoročnih koristi koje donosi transparentniji, sigurniji i investiciono atraktivniji sistem slobodnih zona.

Posebno se naglašava da MSP, iako snose određene inicijalne obaveze, dugoročno ostvaruju koristi kroz:

- smanjenje nelegalne konkurencije,
- povećanje investicija,
- stabilniji poslovni ambijent,
- lakši pristup tržištu.

• Da li pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti?

Pozitivne posljedice donošenja novog Zakona o slobodnim zonama u potpunosti opravdavaju troškove koje će njegova primjena stvoriti, kako za privredu i investitore, tako i za državu i građane. Troškovi koji nastaju su pretežno kratkoročnog i tranzicionog karaktera, dok su koristi dugoročne.

sistemske i značajno veće u obimu i kvalitetu.

Prvo, novi zakon obezbjeđuje povećanu transparentnost, jači carinski nadzor i efikasno suzbijanje nezakonite trgovine, što direktno doprinosi smanjenju sive ekonomije i zaštiti fiskalnih prihoda države. Očekivano povećanje zakonske usklađenosti i smanjenje nelegalnih tokova robe predstavlja korist koja višestruko nadmašuje inicijalne administrativne i tehničke troškove implementacije.

Drugo, stvaranje stabilnog, predvidivog i međunarodno usklađenog pravnog okvira povećava investicionu privlačnost Crne Gore. Rast broja firmi u slobodnim zonama, projektovan na 10–15% godišnje u naredne 3–5 godina, zajedno sa rastom izvozne aktivnosti i diversifikacijom privrede, generisaće značajan ekonomski zamajac, nove prihode i nova radna mjesta. Ovakvi dugoročni razvojni efekti višestruko prevazilaze početne troškove privrednih subjekata za usklađivanje sa novim pravilima.

Treće, posebne koristi ostvaruju mala i srednja preduzeća, budući da zakon smanjuje prostor za nelegalnu konkurenciju, povećava tržišnu predvidivost i smanjuje regulatorni rizik. Time se MSP jačaju kao ključni pokretač rasta i inovacija, uz bolju mogućnost planiranja i ulaganja, što dugoročno doprinosi stabilnosti čitavog ekonomskog sistema.

Četvrto, pozitivni efekti se prenose i na građane: povećanje zaposlenosti, viši kvalitet usluga, stabilniji ekonomski ambijent i veća zaštita tržišta od nelegalnih aktivnosti. Indirektne koristi – poput jačanja vladavine prava, povećanja povjerenja investitora i međunarodne reputacije države – dugoročno nadmašuju sve tranzicione troškove.

Zaključno, društveni i ekonomski benefiti u vidu rasta investicija, jačanja konkurentnosti, smanjenja nelegalnih aktivnosti i stabilnog fiskalnog efekta, višestruko nadmašuju troškove implementacije propisa. Zbog toga se može nedvosmisleno konstatovati da su pozitivne posljedice donošenja Zakona značajno veće od troškova koje će on proizvesti.

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

Predlog Zakona o slobodnim zonama u značajnoj mjeri podržava stvaranje novih privrednih subjekata i unapređenje tržišne konkurencije. Jasno definisan, stabilan i predvidiv regulatorni okvir eliminiše neizvjesnosti koje su do sada ograničavale ulazak novih učesnika na tržište. Time se stvaraju povoljniji uslovi za osnivanje i razvoj preduzeća, naročito u sektorima vezanim za proizvodnju, logistiku i izvozno orijentisane djelatnosti.

Propis uvodi mehanizme koji povećavaju transparentnost, pravnu sigurnost i jednakost uslova poslovanja, čime se smanjuje prostor za nelegalnu konkurenciju i nelojalne prakse koje su ranije destimulisale ulazak legitimnih privrednih subjekata. Pooštreni nadzor, elektronsko upravljanje robom i jasne obaveze učesnika u slobodnim zonama doprinose tržištu u kojem svi akteri posluju pod istim pravilima, uz smanjene rizike i veći nivo zaštite investicija.

Posebno se očekuje da će novi zakon, uz unaprijeđene procedure osnivanja i rada slobodnih zona i mogućnost primjene modela javno-privatnog partnerstva, podstaći rast broja preduzeća koja ulaze na tržište. Kvantitativne procjene ukazuju da bi broj novih privrednih subjekata u slobodnim zonama mogao rasti po stopi od 10–15% godišnje u periodu od 3 do 5 godina nakon početka primjene zakona. Ovaj rast predstavlja direktan efekat stvaranja sigurnijeg, atraktivnijeg i međunarodno usklađenog poslovnog okruženja.

Unapređenjem konkurentnosti, smanjenjem sive ekonomije, podsticanjem inovacija i omogućavanjem jednakih uslova poslovanja za sve subjekte, propis jasno doprinosi razvoju dinamičnog i konkurentnog tržišta, što je jedan od ključnih ciljeva ekonomske politike i RIA metodologije.

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

Primjena novog Zakona o slobodnim zonama nosi određene tranzicione obaveze za privredne subjekte, naročito za mala i srednja preduzeća, ali istovremeno dugoročno smanjuje ključne biznis barijere i unapređuje uslove poslovanja.

Administrativna opterećenja

U početnoj fazi primjene, privredni subjekti će morati da se prilagode novim procedurama i obavezama koje zakon uvodi. To se prije svega odnosi na:

- usklađivanje poslovnih procesa sa jedinstvenim elektronskim sistemom upravljanja robom,

- primjenu novih obrazaca, evidencija i pravila izvještavanja,
- obuku zaposlenih za rad sa novim procedurama i digitalnim alatima,
- učešće u nadzornim aktivnostima carinskih i drugih nadležnih organa.

Ovi zahtjevi mogu u prve dvije do tri godine predstavljati dodatni administrativni teret, posebno za MSP sa ograničenim tehničkim kapacitetima. Ipak, riječ je o obavezama koje su vremenski ograničene i čiji se intenzitet smanjuje nakon potpune implementacije novih rješenja.

Biznis barijere

Iako se u početku može očekivati povećanje regulatornih zahtjeva, zakon dugoročno smanjuje barijere koje su do sada ograničavale ulazak i razvoj preduzeća u slobodnim zonama. Najvažniji efekti odnose se na:

- jasniji i predvidiviji pravni okvir,
- smanjenje pravne nesigurnosti i neujednačene primjene propisa,
- smanjenje prostora za nelegalnu konkurenciju kroz efikasniji nadzor,
- bolje usklađivanje sa međunarodnim standardima, što smanjuje regulatorni rizik za investitore,
- digitalizaciju procedura, koja kasnije donosi manji administrativni teret i bržu komunikaciju sa nadležnim organima.

Na ovaj način, privredni subjekti se u početku suočavaju sa obavezama prilagođavanja, ali zakon istovremeno uklanja brojne strukturne prepreke koje su ranije usporavale razvoj, posebno MSP.

Ukupna procjena

U cjelini, može se zaključiti da zakon kratkoročno povećava administrativne obaveze, ali dugoročno doprinosi stvaranju jednostavnijeg, uređenijeg i konkurentnijeg poslovnog okruženja. Time se smanjuju regulatorni rizici, povećava stabilnost tržišta i podstiče ulazak novih privrednih subjekata, što je jedan od ključnih ciljeva ove reforme.

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.

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

Za sprovođenje novog Zakona o slobodnim zonama biće potrebno obezbijediti finansijska sredstva iz budžeta Crne Gore. Sredstva su prije svega namijenjena za početnu fazu implementacije,

koja obuhvata:

- administrativne aktivnosti i koordinaciju implementacije,
- obuku zaposlenih u nadležnim organima,
- razvoj, uspostavljanje i prilagođavanje informacionog sistema za upravljanje robom,
- unapređenje tehničke opreme i nadzornih kapaciteta carine i drugih nadležnih organa.

Procjenjuje se da će početni troškovi iznositi približno 0,01–0,02 miliona eura u 2026. godini, uz očekivani pad izdataka u narednim godinama, na oko 0,005 miliona eura u 2027. i 0,003 miliona eura u 2028. Troškovi su ograničeni u vremenu i dominantno vezani za fazu uspostavljanja sistema.

• **Da li je obezbjeđenje finansijskih sredstava jednokratno ili tokom određenog perioda?**

Obezbiđenje finansijskih sredstava nije u potpunosti jednokratno, već je dominantno vezano za ograničeni vremenski period početne implementacije, prije svega prve tri godine primjene zakona. Najveći dio troškova nastaje u *prvoj godini primjene (2026)*, kada se sprovode ključne aktivnosti uspostavljanja sistema (obuke, tehnička prilagođavanja, razvoj i integracija informacionih rješenja).

U narednim godinama, obim potrebnih sredstava se *postepeno smanjuje*, budući da se inicijalne aktivnosti završavaju, a sistem prelazi u fazu redovnog funkcionisanja. Dalji troškovi mogu se pokrivati kroz redovne budžetske pozicije nadležnih organa (carina, resorno ministarstvo, inspekcije), bez značajnijih dodatnih fiskalnih izdataka.

• **Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze?**

Implementacijom novog Zakona o slobodnim zonama *ne nastaju nove formalne međunarodne finansijske obaveze* u smislu kreditnih zaduženja, članarina ili drugih direktnih finansijskih plaćanja prema međunarodnim organizacijama.

Međunarodna dimenzija ovog propisa ogleda se prije svega u usklađivanju sa preporukama OECD-a, Svjetske carinske organizacije, Izmišljenom Kjoto konvencijom i obavezama u okviru procesa pristupanja EU, što jača kredibilitet Crne Gore u borbi protiv nedozvoljene trgovine i jačanju carinskog nadzora. Ovakvo usklađivanje može posredno doprinijeti povoljnijem tretmanu države od strane međunarodnih partnera i lakšem pristupu međunarodnim fondovima, ali ne stvara direktne nove finansijske obaveze.

• **Da li su neophodna finansijska sredstva obezbjeđena u budžetu za tekuću godinu, odnosno planirana u budžetu za narednu?**

Za tekuću fiskalnu godinu, u kojoj se priprema nacrt propisa i sprovodi RIA, nije bilo potrebno obezbjeđivanje dodatnih sredstava, budući da su aktivnosti pripreme zakona realizovane korišćenjem postojećih administrativnih kapaciteta nadležnih organa.

Za narednu fiskalnu godinu u kojoj će zakon početi da se primjenjuje (2026), biće potrebno planirati sredstva u budžetu Crne Gore, prije svega za: obuke zaposlenih, razvoj i prilagođavanje informacionih sistema, tehničko opremanje i jačanje nadzornih kapaciteta.

Dio ovih troškova može se pokriti i kroz postojeće ili planirane programe međunarodne tehničke pomoći i EU fondove.

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

Usvajanjem Zakona predviđeno je donošenje određenog broja podzakonskih akata (pravilnika, uputstava, tehničkih specifikacija) kojima će se detaljnije urediti: način funkcionisanja jedinstvenog elektronskog sistema upravljanja robom, standardi video-nadzora i drugih tehničkih mjera, postupci izvještavanja, nadzora i kontrole u slobodnim zonama.

Ovi akti sami po sebi ne stvaraju nove, značajne finansijske obaveze iznad već procijenjenih, već operacionalizuju zakonske odredbe i konkretizuju već planirane troškove (IT sistemi, obuke, nadzor). Finansijske implikacije podzakonskih akata obuhvaćene su u ukupnoj procjeni fiskalnog uticaja propisa.

• **Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?**

Da. Implementacija zakona očekivano ima **pozitivan neto fiskalni efekat** u srednjem roku. Na

osnovu procjena, projektuje se da bi dodatni fiskalni prihodi mogli iznositi približno:

- 0,1–0,5 miliona eura u 2026. godini,
- 0,5–1 milion eura u 2027. godini,
- 1–2 miliona eura u 2028. godini.

Ovi prihodi proizilaze iz:

- smanjenja nedozvoljene trgovine i sive ekonomije,
- povećanja zakonski prijavljenih aktivnosti u slobodnim zonama,
- rasta investicija i obima prometa,
- bolje naplate poreza, taksi i drugih fiskalnih prihoda.

Istovremeno, rashodi za implementaciju su relativno niski i opadaju tokom vremena, što ukazuje da je **neto efekat na budžet pozitivan**.

• **Obrazložiti metodologiju korišćenu pri obračunu izdataka i prihoda**

Procjena fiskalnog uticaja zasniva se na:

- **pristupu inkrementalne analize**, kojim se upoređuju budući prihodi i rashodi u uslovima primjene novog zakona sa situacijom zadržavanja važećeg stanja (status quo scenarij);
- **srednjoročnoj projekciji (tri godine)**, uzimajući 2026. kao prvu godinu primjene, a 2027. i 2028. kao period stabilizacije i očekivanog rasta prihoda;
- korišćenju **raspona (intervala)** umjesto fiksnih iznosa, uzimajući u obzir neizvjesnost u pogledu dinamike investicija, obima aktivnosti u slobodnim zonama i intenziteta suzbijanja sive ekonomije;
- **ekspertske procjeni** zasnovanoj na iskustvima uporedne prakse, dostupnim podacima o prometu i potencijalu zona, kao i na procjeni efekata pooštrenje kontrole i zabrane visokorizičnih aktivnosti.

Ovaj pristup omogućava konzervativnu procjenu prihoda i rashoda, uz uvažavanje činjenice da precizna kvantifikacija u ovoj fazi nije u potpunosti moguća.

• **Da li su postojali problemi u preciznom obračunu fiskalnih izdataka/prihoda?**

Da. U procesu procjene fiskalnog uticaja postojala su **određena ograničenja** koja utiču na preciznost obračuna, i to prvenstveno:

- nedostatak detaljnih, dugoročnih serija podataka o prometu i strukturi aktivnosti u slobodnim zonama,
- otežana procjena obima sive ekonomije i nedozvoljene trgovine koja će biti suzbijena novim mjerama,
- neizvjesnost u pogledu dinamike investicionih odluka i reakcija tržišta na novi, stroži režim nadzora,
- ograničena mogućnost preciznog odvajanja efekata novog zakona od šireg makroekonomskog i investicionog okruženja.

Zbog toga su projekcije date u vidu **raspona vrijednosti**, uz jasno isticanje da se radi o okvirnim, ali fiskalno konzervativnim procjenama, koje će se moći precizirati nakon početka primjene i prvih godina izvještavanja.

• **Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa?**

U skladu sa važećom procedurom, Predlog zakona je dostavljen Ministarstvu finansija na mišljenje. Ministarstvo finansija je dalo sugestije u dijelu: procjene fiskalne održivosti, dinamike obezbjeđenja budžetskih sredstava, preciznijeg definisanja odredbi koje mogu imati fiskalne implikacije.

U narednom periodu, u saradnji sa Ministarstvom finansija, biće praćena dinamika obezbjeđivanja potrebnih sredstava kako bi se obezbijedila efikasna i pravovremena primjena zakona.

- **Da li su dobijene primjedbe implementirane u tekst propisa? Obrazložiti.**

U skladu sa mišljenjem Ministarstva finansija, planirano je da se u narednom trogodišnjem periodu prati obezbjeđenje minimalnih potrebnih budžetskih sredstava za ove aktivnosti, kako bi se osigurala nesmetana i efikasna implementacija zakona, bez stvaranja neodrživog fiskalnog opterećenja.

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.**

- **Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertiza i ako da, kako?**

U procesu izrade Zakona o slobodnim zonama korišćena je eksterna ekspertiza međunarodnih organizacija i stručnjaka sa relevantnim iskustvom u oblasti borbe protiv nedozvoljene trgovine, carinskih procedura i upravljanja slobodnim zonama.

Međunarodni eksperti i partnerske institucije dali su značajan doprinos u fazi pripreme nacrt propisa, posebno u dijelu:

- analize režima postupanja sa duvanskim i drugim visokorizičnim proizvodima u slobodnim zonama,
- definisanja obima zabrana i uslova pod kojima bi se eventualno mogao dozvoliti ograničeni pretovar pod strogim nadzorom,
- utvrđivanja tehničkih i pravnih zahtjeva za jedinstveni elektronski sistem upravljanja robom,
- jačanja mehanizama nadzora i institucionalne kontrole,
- određivanja obaveze dugoročnog čuvanja podataka i predaje kompletne elektronske dokumentacije carinskim organima po prestanku rada zone.

Ekspertska podrška posebno je bila usmjerena na usklađivanje zakona sa najboljim međunarodnim praksama i standardima OECD-a, Svjetske carinske organizacije (WCO) i drugih relevantnih međunarodnih tijela. Mišljenja međunarodnih stručnjaka razmatrana su u svim fazama izrade teksta, a dio preporuka u potpunosti je uključen u konačna rješenja, čime su dodatno ojačani integritet propisa, transparentnost i kontrolni mehanizmi.

- **Naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi RIA procesa i kako (javne ili ciljane konsultacije);**

U procesu izrade Zakona o slobodnim zonama, Ministarstvo ekonomskog razvoja sprovelo je konsultacije sa relevantnim grupama zainteresovanih strana u skladu sa Uredbom o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija⁶. Konsultacije su sprovedene u više faza, korišćenjem različitih metoda, sa ciljem obezbjeđivanja transparentnosti, inkluzivnosti i kvaliteta predloženih rješenja.

Cilj konsultacija bio je da se obezbijedi transparentnost postupka, uključenost relevantnih aktera i kvalitetno sagledavanje ekonomskih, fiskalnih, društvenih i drugih implikacija predloženih zakonskih rješenja.

Konsultovane grupe zainteresovanih strana i metode konsultacija

1) Nevladine organizacije (NVO)

Nevladine organizacije su uključene u ranoj fazi izrade zakona putem javnog poziva za

⁶ „Službeni list Crne Gore“, br. 041/18 od 28.06.2018.

predlaganje predstavnika/ce u radno tijelo za izradu Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnim zonama⁷. Na osnovu pristiglih prijedloga, Ministarstvo je objavilo obavještenje o listi predloženih predstavnika NVO za članstvo u radnoj grupi⁸, čime je omogućen njihov direktan doprinos radu na nacrtu zakona, naročito u dijelu koji se odnosi na transparentnost, nadzor i zaštitu javnog interesa.

2) Zainteresovana javnost:

Konsultacije sa zainteresovanom javnošću sprovedene su putem javnog poziva za dostavljanje komentara, prijedloga i sugestija povodom pripreme Predloga zakona⁹. Ovim putem omogućeno je učešće građana, privrednih subjekata, stručne javnosti i drugih zainteresovanih aktera. Rezultati konsultacija objedinjeni su u Izvještaju o obavljenom konsultovanju zainteresovane javnosti¹⁰, u kojem su sistematizovani svi pristigli komentari i navedeno na koji način su razmotreni u daljem radu na tekstu zakona.

3) Radna grupa za izradu zakona

Nakon sprovedenih konsultacija, Ministarstvo ekonomskog razvoja formiralo je radnu grupu za izradu Predloga zakona o slobodnim zonama, Rješenjem broj 010-053/24-4288/3 od 17.12.2024. godine¹¹. Radna grupa je održala ukupno devetnaest (19) sastanaka, na kojima su detaljno razmatrani predlozi i komentari pristigli tokom konsultacija, kao i sugestije relevantnih domaćih i međunarodnih aktera.

4) Javna rasprava

U skladu sa važećim propisima, Ministarstvo ekonomskog razvoja sprovelo je javnu raspravu o tekstu Nacrta zakona o slobodnim zonama, koja je objavljena 17.06.2025. godine¹². Tokom javne rasprave, zainteresovani subjekti imali su mogućnost da dostave pisane komentare i učestvuju u razmatranju predloženih rješenja. Nakon završetka javne rasprave, sačinjen je Izvještaj sa javne rasprave, objavljen 22.07.2025. godine¹³, u kojem su prikazani svi pristigli komentari, kao i obrazloženje razloga za njihovo prihvatanje ili neprihvatanje.

5) Uticaj konsultacija na konačno rješenje

Komentari i prijedlozi zainteresovanih strana značajno su uticali na unapređenje kvaliteta predloženih zakonskih rješenja. Dio prijedloga je uvažen i integrisan u tekst Zakona, naročito u segmentima koji se odnose na jačanje nadzora, transparentnost poslovanja slobodnih zona i usklađivanje sa međunarodnim standardima. Prijedlozi koji nijesu prihvaćeni obrazloženi su u odgovarajućim izvještajima, uglavnom iz razloga fiskalne održivosti, pravne koherentnosti ili nesaglasnosti sa ciljevima javne politike.

- **Naznačiti glavne rezultate konsultacija, i koji su predlozi i sugestije zainteresovanih strana prihvaćeni odnosno nijesu prihvaćeni, Obrazložiti**

- 1) Američka privredna komora u Crnoj Gori**, u svojim komentarima se osvrnula na unosenje i skladištenje akciznih roba u slobodne zone. Preporučeno je da se u Zakon unese *zabrana unošenja i skladištenja akciznih roba, uključujući duvanske proizvode, kafu, naftne derivate i druge proizvode koji su oslobođeni plaćanja akciza, poreza i carina*, a koji su namijenjeni prodaji u slobodnim carinskim prodavnicama, bilo unutar zemlje ili u inostranstvu. Naime,

⁷ Javni poziv NVO za predlaganje predstavnika u radnom tijelu, objavljen 06.11.2024, Ministarstvo ekonomskog razvoja – <https://www.gov.me/clanak/javni-poziv-nevladinim-organizacijama-nvo-za-predlaganje-predstavnika-ce-u-radnom-tijelu-za-izradu-predloga-zakona-o-izmjenama-i-dopunama-zakona-o-slobodnim-zonama>.

⁸ Obavještenje o listi predloženih predstavnika NVO, objavljeno 02.12.2024 – <https://www.gov.me/clanak/listu-predstavnika-nvo-predlozenih-za-radnu-grupu-za-izradu-nacrta-zakona-o-izmjenama-i-dopunama-zakona-o-slobodnim-zonama>.

⁹ Javni poziv za konsultovanje zainteresovane javnosti, objavljen 06.11.2024 – <https://www.gov.me/clanak/javni-poziv-za-konsultovanje-zainteresovane-javnosti-povodom-pripreme-predloga-zakona-o-izmjenama-i-dopunama-zakona-o-slobodnim-zonama>.

¹⁰ Izvještaj o konsultovanju zainteresovane javnosti, objavljen 28.11.2024 – <https://www.gov.me/clanak/izvjestaj-o-obavljenom-konsultovanju-zainteresovane-javnosti-6>.

¹¹ Rješenje o formiranju radne grupe, broj 010-053/24-4288/3 od 17.12.2024.

¹² Javna rasprava o Nacrtu zakona o slobodnim zonama, objavljena 17.06.2025 – <https://www.gov.me/clanak/javna-rasprava-o-tekstu-nacrta-zakona-o-slobodnim-zonama>.

¹³ Izvještaj sa javne rasprave, objavljen 22.07.2025 – <https://www.gov.me/clanak/izvjestaj-sa-javne-rasprave-na-nacrt-zakona-o-slobodnim-zonama>.

Američka privredna komora ukazala je na ozbiljne zloupotrebe u vezi s trgovinom akciznim proizvodima, posebno cigaretama, koje su putem slobodne zone Bar dospjele na crno tržište EU, izazivajući velike ekonomske gubitke i narušavanje međunarodnog ugleda Crne Gore. Krijumčarenje cigareta, alkohola, kafe i naftnih derivata preko slobodne zone povezano je s organizovanim kriminalom i korupcijom. Ministarstvo ekonomskog razvoja razmatra uvođenje zabrane unosa i skladištenja akciznih roba u slobodne zone, što bi pomoglo u suzbijanju krijumčarenja, zaštiti međunarodnog ugleda i smanjenju ekonomskih gubitaka, a prijedlog će biti razmatran u kasnijoj fazi odlučivanja.

- 2) **NVO MANS**, predložila je izmjene Zakona o slobodnim zonama koje se fokusiraju na poboljšanje nadzora, transparentnosti vlasništva, regulaciju virtualne imovine, jačanje međuinstitucionalne saradnje i strože kazne za pranje novca. Preporuke, podržane od strane međunarodnih organizacija poput FATF-a i WCO, naglašavaju potrebu za jačim mehanizmima kontrole i smanjenjem rizika od finansijskog kriminala. Neki prijedlozi su već prihvaćeni, dok će preostali, uključujući strože kazne i zabranu gotovinskog poslovanja, biti dalje razmatrani kroz konsultacije u narednom periodu.
- 3) Tokom procesa konsultacija o donošenju novog Zakona o slobodnim zonama i implementaciji JPP modela, razmatrani su i **prijedlozi i sugestije privrednika**. Jedan od važnijih komentara bio je naglasak na potrebu za modernizacijom pravnog okvira kako bi se omogućila implementacija javno-privatnog partnerstva (JPP) u slobodnim zonama. Predloženo je da se kroz izmjene zakona stvore stimulativni uslovi za privlačenje privatnih investicija, posebno u sektorima kao što su infrastruktura, energetska efikasnost, digitalizacija, i namjenska industrija. Takođe, bilo je i prijedloga za uvođenje specijalnih poreskih olakšica za tehnološke slobodne zone, s ciljem jačanja ICT sektora u Crnoj Gori. Međutim, prijedlozi o prekomjernom oslobađanju od poreza u širem sektoru nisu prihvaćeni zbog fiskalnih posljedica po budžet države.
- 4) **Sekretarijat za zakonodavstvo** je u toku konsultativnog procesa dostavio niz primjedbi i sugestija normativno-tehničke i sadržinske prirode, usmjerenih na unapređenje pravne preciznosti, jasnoće normi i usklađenosti teksta Zakona sa pravilima zakonodavne tehnike i važećim sistemskim propisima. Ministarstvo ekonomskog razvoja je uvažilo najveći broj dostavljenih sugestija, te je pripremljena inovirana verzija Zakona o slobodnim zonama u skladu sa komentarima Sekretarijata za zakonodavstvo, zaključcima sa internih stručnih konsultacija.
- 5) **Međunarodni eksperti i partnerske institucije** su takođe dali značajan doprinos procesu izrade i unapređenja teksta Zakona o slobodnim zonama. Kroz kontinuiranu saradnju sa međunarodnim partnerima, posebno u oblasti borbe protiv fiskalnog kriminala i nelegalne trgovine, dostavljeni su stručni komentari koji su se odnosili na režim postupanja sa duvanskim proizvodima u slobodnim zonama, obim zabrana, uslove pod kojima bi se eventualno mogao dozvoliti ograničeni preтовar pod strogo kontrolisanim uslovima, kao i na pitanja dugoročnog čuvanja podataka iz elektronskih sistema upravljanja robom nakon prestanka rada slobodne zone. Ovi komentari su razmatrani sa aspekta usklađenosti sa međunarodnim standardima, bezbjednosnih procjena i domaćeg pravnog okvira. Posebna pažnja posvećena je prijedlozima koji se odnose na jačanje nadzora, obavezu predaje kompletne elektronske dokumentacije carinskim organima i osiguranje dostupnosti podataka u dugom vremenskom periodu, radi omogućavanja naknadnih kontrola i istraga. Navedeni doprinosi međunarodnih eksperata značajno su unaprijedili kvalitet normativnih rješenja i dodatno ojačali usklađenost Zakona sa najboljim međunarodnim praksama.

Posebno je uvažena sugestija da se, u slučaju prestanka rada slobodne zone, jasno propiše obaveza operatora da izvrši predaju svih podataka iz elektronskog sistema upravljanja robom, kao i obaveza carinskog organa da te podatke čuva u propisanom roku od najmanje 10 godina, čime se dodatno jačaju mehanizmi transparentnosti, institucionalnog nadzora i naknadne provjere.

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?**

Potencijalne prepreke odnose se prije svega na:

- Ograničene administrativne i tehničke kapacitete Posebno u početnoj fazi, može doći do poteškoća u uspostavljanju i punoj upotrebi jedinstvenog elektronskog sistema upravljanja robom, kao i primjeni novih mjera carinskog nadzora, zbog potrebe za dodatnom obukom kadra i tehničkim prilagođavanjem.
- Privremeno smanjen interes pojedinih investitora Povećani regulatorni zahtjevi i jači nadzor mogu kratkoročno uticati na dio investitora koji preferiraju manje regulisana okruženja, iako dugoročno novi okvir povećava pravnu sigurnost i atraktivnost zona.
- Moguća nedovoljna međuinstitucionalna koordinacija Rizik postoji ukoliko saradnja između Ministarstva ekonomskog razvoja, Uprave carina, Ministarstva finansija, Poreske uprave, MUP-a, ANB-a i drugih organa ne bude dovoljno intenzivna i operativna, što bi moglo usporiti sprovođenje zakona i umanjiti efekat nadzora.

- **Koje će mjere biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi?**

Tokom primjene zakona sprovodiće se skup mjera usmjerenih na efikasnu implementaciju i ostvarivanje ciljeva:

- Fazno uvođenje jedinstvenog elektronskog sistema upravljanja robom Sistem će se uspostavljati i optimizovati u prvoj godini primjene, uz tehničku podršku i stalno unapređenje funkcionalnosti.
- Uspostavljanje i održavanje video-nadzora u svim slobodnim zonama Potpuna pokrivenost zone video-nadzorom i kontrolisanim pristupom biće ključna mjera za smanjenje rizika od nezakonitih aktivnosti.
- Sistematske bezbjednosne, carinske i poreske provjere osnivača, operatora i korisnika Uključiće provjeru fiskalne urednosti, carinske usklađenosti, vlasničke strukture i bezbjednosnih rizika.
- Kontinuirane obuke i jačanje kapaciteta nadležnih organa Poseban akcenat biće na službenicima Uprave carina, Ministarstva ekonomskog razvoja, Poreske uprave, MUP-a i drugih nadležnih institucija.
- Jačanje međuinstitucionalne saradnje Kroz razmjenu podataka, zajedničke kontrole, usklađene procedure i redovne koordinacione sastanke.
- Informisanje privrede i investitora Kroz ciljane informacione i promotivne aktivnosti, radi jasnog predstavljanja uslova poslovanja i mogućnosti u slobodnim zonama.

Takođe, mjere koje će biti preduzete odnose se i na donošenje i usvajanje posebnih podzakonskih akata kojim se na cjelovit način uređuje oblast slobodnih zona i uspostavlja novi normativni okvir koji je usklađen sa važećim zakonodavstvom, kao što su:

- *Odluka o sadržini akata o osnivanju, elaborata o ekonomskoj opravdanosti i izvještaja o radu slobodne zone*, kojom će se detaljno propisati sadržaj navedenih dokumenata.
- *Pravilnik o uslovima za sprovođenje carinskog nadzora nad slobodnim zonama*, kojim će se urediti način vršenja carinskog nadzora, prava i obaveze carinskih organa, obaveze operatora i korisnika, postupak sticanja statusa korisnika, izdavanje rješenja o početku rada zone, vođenje evidencije o robi i druga pitanja od značaja za funkcionisanje slobodnih zona.
- *Pravilnik o vođenju evidencije akata o osnivanju slobodnih zona*, kojim će se propisati sadržaj i način vođenja evidencije o aktima o osnivanju, ugovorima, izvještajima o radu i svim promjenama u vezi sa slobodnim zonama.

- **Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva?**

Praćenje i evaluacija sprovođenja Zakona o slobodnim zonama vršiće se kroz skup mjerljivih indikatora koji omogućavaju objektivno sagledavanje stepena ostvarenja ciljeva javne politike, u skladu

sa RIA metodologijom. Indikatori su definisani tako da obuhvate institucionalne, ekonomske, fiskalne, društvene i operativne aspekte primjene Zakona.

Ključni indikatori praćenja i evaluacije

Oblast	Indikator	Početna vrijednost (2024)	Ciljna vrijednost (2029)	Izvor podataka	Učestalost praćenja
Regulatorna primjena	Broj slobodnih zona koje posluju u skladu sa novim zakonom	0	100% registrovanih zona	Ministarstvo ekonomskog razvoja	Godišnje
Carinski nadzor	Procenat robe evidentirane u jedinstvenom elektronskom sistemu	Djelimično / neujednačeno	100%	Uprava carina / operatori	Kontinuirano
Transparentnost	Broj godišnjih izvještaja operatora dostavljenih u propisanom roku	N/A	100%	Ministarstvo ekonomskog razvoja	Godišnje
Borba protiv nelegalnosti	Broj utvrđenih ozbiljnih povreda carinskih propisa u slobodnim zonama	Referentna vrijednost	Smanjenje $\geq$ 30%	Uprava carina	Godišnje
Bezbjednost	Broj zona sa punim video-nadzorom i kontrolisanim pristupom	Djelimično	100%	Uprava carina / operatori	Godišnje
Ekonomski efekti	Broj novih investicija u slobodnim zonama	Referentna vrijednost	Rast $\geq$ 20%	Ministarstvo ekonomskog razvoja / Agencija za investicije	Godišnje
Zapošljavanje	Broj zaposlenih u slobodnim zonama	Referentna vrijednost	Rast $\geq$ 10%	MONSTAT / operatori	Godišnje
Fiskalni efekti	Rast fiskalnih prihoda povezanih sa poslovanjem zona	Referentna vrijednost	Stabilan rast (trend)	Ministarstvo finansija / PU	Godišnje
Institucionalni kapaciteti	Broj obučanih službenika nadležnih organa	Ograničen	$\geq$ 200 službenika	MER / MF / Uprava carina	Godišnje
Međuinstitucionalna saradnja	Broj zajedničkih nadzornih aktivnosti i kontrola	Niska	Rast $\geq$ 50%	MER / Uprava carina	Godišnje

Način sprovođenja evaluacije

Evaluacija stepena ispunjenja ciljeva vršiće se:

- kroz godišnju analizu izvještaja operatora slobodnih zona,
- analizom podataka iz jedinstvenog elektronskog sistema upravljanja robom,
- izvještajima Uprave carina o nadzoru i utvrđenim nepravilnostima,
- analitičkim pregledima Ministarstva ekonomskog razvoja i Ministarstva finansija.

Prva sveobuhvatna evaluacija planirana je nakon dvije godine od početka pune primjene Zakona, dok će se nakon tri godine sprovesti srednjoročna evaluacija sa mogućnošću predlaganja izmjena i dopuna propisa, ukoliko se ukaže potreba.

Korišćenje rezultata evaluacije

Rezultati praćenja i evaluacije koristiće se za:

- unapređenje podzakonskih akata i procedura,
- jačanje institucionalnih kapaciteta,
- prilagođavanje nadzornih mehanizama,

- unapređenje investicionog i bezbjednosnog okvira slobodnih zona.
- **Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa?**
 Za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa biće nadležni:
 - **Ministarstvo ekonomskog razvoja**, u dijelu ispunjenosti uslova za osnivanje i rad slobodnih zona, nadzora nad radom operatora, vođenja propisanih evidencija i kontrole izvještavanja, u skladu sa propisima kojima se uređuje inspekcijski nadzor;
 - **Uprava carina**, u dijelu sprovođenja **stalnog carinskog nadzora**, evidencije i kontrole robnih tokova u slobodnim zonama, uključujući nadzor nad primjenom mjera carinskog nadzora iz člana 18 Zakona, kao i nad funkcionisanjem jedinstvenog elektronskog sistema upravljanja robom i sistema video-nadzora;
 - **Drugi nadležni organi državne uprave i inspekcije**, u dijelu koji se odnosi na zaštitu životne sredine, zaštitu na radu, građevinarstvo, sanitarni i tržišni nadzor i druga pitanja iz njihove nadležnosti, u skladu sa posebnim propisima.

Ključni alati i mehanizmi nadzora uključuju:

- sprovođenje mjera carinskog nadzora propisanih članom 18 Zakona (kontrolisani ulazi i izlazi, fizičko i tehničko obezbjeđenje zone, spoljašnji i unutrašnji video-nadzor, neposredan i kontinuiran pristup carinskog organa nadzornim sistemima);
- obaveznu primjenu jedinstvenog elektronskog sistema upravljanja robom, koji omogućava praćenje, evidentiranje i kontrolu robnih tokova u realnom vremenu, uz trajnu i neizmjenjivu evidenciju svih aktivnosti;
- redovne i vanredne inspekcijske i carinske kontrole;
- obavezno godišnje izvještavanje operatora slobodnih zona;
- primjenu kaznenih mjera i novčanih kazni propisanih Zakonom o slobodnim zonama.

Ovakav model nadzora obezbjeđuje punu primjenu zakona u praksi, visoki stepen transparentnosti u radu slobodnih zona, kao i efikasno sprečavanje zloupotreba, nedozvoljene trgovine i drugih nezakonitih aktivnosti.

Rizici i prepreke za sprovođenje i nadzor

a) Potencijalni rizici

Nedostatak administrativnih i tehničkih kapaciteta

U početnoj fazi primjene Zakona mogu se javiti poteškoće u punoj i efikasnoj uspostavi i korišćenju jedinstvenog elektronskog sistema upravljanja robom, kao i u sprovođenju novih mjera carinskog nadzora, usljed ograničenih administrativnih i tehničkih kapaciteta, naročito u dijelu obučenosti kadra. Ovaj rizik se ublažava planiranim faznim uvođenjem sistema, sprovođenjem ciljane obuke zaposlenih u nadležnim institucijama, kao i kroz angažovanje stručne tehničke podrške u periodu implementacije.

Smanjen interes privatnih investitora

Globalna ekonomska kretanja i povećani regulatorni zahtjevi mogu privremeno uticati na interesovanje investitora za ulaganja u slobodne zone. Međutim, ovaj rizik je ublažen činjenicom da novi Zakon uspostavlja stabilan, transparentan i predvidiv pravni okvir, koji dugoročno povećava pravnu sigurnost i atraktivnost slobodnih zona. Dodatno, rizik se adresira kroz administrativno pojednostavljenje procedura, jasno definisane uslove poslovanja i aktivne promotivne i informativne aktivnosti u saradnji sa institucijama nadležnim za investicije.

Nedovoljna koordinacija nadzornih organa

Postoji rizik da nedovoljna koordinacija između carinskih, inspekcijskih i drugih nadležnih organa može otežati dosljednu primjenu propisa i efikasan nadzor u slobodnim zonama. Ovaj rizik se ublažava jasno definisanim nadležnostima u Zakonu, uvođenjem digitalnih alata za razmjenu podataka, kao i jačanjem međuinstitucionalne saradnje kroz zajedničke procedure, razmjenu informacija i koordinisane kontrole.

b) Prepoznavanje i prevazilaženje prepreka

Jačanje međuinstitucionalne saradnje

Efikasna primjena Zakona zasniva se na koordinisanom djelovanju Ministarstva ekonomskog razvoja, Ministarstva finansija, Uprave carina, Poreske uprave, Ministarstva unutrašnjih poslova, Agencije za nacionalnu bezbjednost i drugih nadležnih organa. Uspostavljanjem jasnih procedura saradnje, razmjene podataka i koordinacije nadzornih aktivnosti obezbjeđuje se jedinstven i dosljedan pristup sprovođenju Zakona.

Unapređenje investicionog ambijenta

Novi Zakon predstavlja regulatornu osnovu za stvaranje stabilnog i predvidivog investicionog okruženja u slobodnim zonama. Njegova primjena omogućava dugoročno planiranje investicija, korišćenje modela javno-privatnog partnerstva i razvoj projekata sa visokom dodatnom vrijednošću, uz očuvanje fiskalne discipline i javnog interesa.

Kontinuirana obuka i jačanje kapaciteta

Kontinuirana edukacija i stručno osposobljavanje zaposlenih u nadležnim institucijama, kao i korisnika i operatora slobodnih zona, predstavlja ključni mehanizam za prevazilaženje identifikovanih rizika. Planirane obuke, tehnička podrška i razmjena dobre prakse doprinijeće dosljednoj primjeni Zakona, jačanju nadzora i dugoročnoj održivosti sistema slobodnih zona.

Podgorica, 17.12.2025. godine

MINISTAR

Nik Gjeloshaj

ZAKON O SLOBODNIM ZONAMA

Glava I OSNOVNE ODREDBE

Predmet

Član 1

Ovim zakonom uređuje se osnivanje slobodnih zona, upravljanje slobodnim zonama, uslovi za obavljanje privrednih djelatnosti u slobodnim zonama i prestanak rada slobodne zone.

Slobodna zona

Član 2

(1) Slobodna zona predstavlja dio carinskog područja Crne Gore na kojem se privredne djelatnosti obavljaju pod uslovima utvrđenim ovim zakonom i drugim propisima.

(2) Slobodna zona se može osnovati na lučkom području, u skladu sa zakonom kojim se uređuju luke, na području aerodroma, u zoni međunarodnih saobraćajnih koridora ili na drugom području na kojem postoje uslovi za osnivanje i funkcionisanje slobodne zone.

Shodna primjena

Član 3

Na unošenje, smještanje, tranzit i iznošenje robe sa područja slobodne zone, shodno se primjenjuju odredbe Carinskog zakona, ako ovim zakonom nije drukčije određeno.

Upotreba rodno osjetljivog jezika

Član 4

Izrazi koji se u ovom zakonu koriste za fizička lica u muškom rodu podrazumijevaju iste izraze u ženskom rodu.

Značenje izraza

Član 5

Izrazi upotrijebljeni u ovom zakonu imaju sljedeća značenja:

- 1) **osnivač** je lice koje osniva slobodnu zonu na osnovu ovog zakona;
- 2) **operator** je privredno društvo koje upravlja slobodnom zonom i obezbjeđuje uslove za nesmetano obavljanje djelatnosti u slobodnoj zoni;
- 3) **korisnik** je privredno društvo ili preduzetnik koji obavlja djelatnost u slobodnoj zoni u skladu sa zakonom i kojem carinski organ izdaje saglasnost za obavljanje djelatnosti u slobodnoj zoni;
- 4) **agent**, u smislu ovog zakona, je pravno ili fizičko lice koje po osnovu ugovora ili drugog pravnog osnova obavlja radnje u vezi sa robom u slobodnoj zoni u ime ili za račun korisnika ili operatora;
- 5) **špediter** je lice registrovano za obavljanje poslova špedicije u skladu sa posebnim

propisima;

- 6) **elektronski sistem upravljanja robom** je informacijski sistem koji omogućava elektronsko evidentiranje, praćenje, kontrolu i upravljanje robom u slobodnoj zoni putem elektronskih alata;
- 7) **pretovar** je utovar ili istovar proizvoda i robe sa jednog prevoznog sredstva na drugo;
- 8) **duvan**, u smislu ovog zakona, podrazumijeva listove obrađenog duvana i drugih prirodnih, prerađenih ili neprerađenih dijelova duvana, uključujući ekspanzirani i rekonstituisani duvan;
- 9) **duvanski proizvodi**, u smislu ovog zakona, obuhvataju cigarete, cigare, cigarilose, duvan za pušenje (fino rezani duvan za savijanje cigareta i drugi duvan za pušenje), proizvode namijenjene za udisanje pare bez sagorijevanja, duvan za žvakanje, duvan za šmrkanje (burmut), duvan za oralnu upotrebu, duvan za vodenu lulu, elektronske cigarete i nove duvanske proizvode.

Glava II

OSNIVANJE SLOBODNIH ZONA

Nadležnost

Član 6

(1) Slobodna zona se osniva uz saglasnost Vlade, na prijedlog organa državne uprave nadležnog za poslove koji se odnose na slobodne zone (u daljem tekstu: Ministarstvo).

(2) Odluka o davanju saglasnosti za osnivanje slobodne zone objavljuje se u „Službenom listu Crne Gore“.

Osnivač

Član 7

(1) Slobodnu zonu može osnovati jedno ili više privrednih društava i preduzetnika koji su registrovani u Crnoj Gori.

(2) Osnivači slobodne zone mogu biti i privredna društva koja imaju zaključen ugovor o javno-privatnom partnerstvu.

Operator

Član 8

(1) Osnivač ili više njih osniva operatora slobodne zone.

(2) Osnivač slobodne zone može biti i operator, ako ispunjava uslove propisane ovim zakonom.

(3) Slobodna zona može imati samo jednog operatora.

(4) Operator može biti osnovan kao društvo sa ograničenom odgovornošću ili kao akcionarsko društvo.

(5) Odgovorno lice i članovi organa upravljanja operatora ne mogu biti lica koja su pravosnažno osuđena za krivična djela koja ih čine nepodobnim za vršenje funkcije.

(6) Osnivač osniva operatora u roku od 30 dana od dobijanja saglasnosti Vlade za osnivanje slobodne zone.

(7) Osnivač i operator solidarno odgovaraju za ispunjavanje obaveza u vezi sa osnivanjem, organizacijom i funkcionisanjem slobodne zone, u skladu sa ovim zakonom, prema državi i carinskom organu.

Promjena operatora slobodne zone

Član 9

(1) Osnivač slobodne zone može promijeniti operatora slobodne zone uz prethodnu saglasnost Vlade.

(2) Zahtjev za davanje saglasnosti iz stava 1 ovog člana podnosi se Ministarstvu, koje, nakon sprovedenog postupka i pribavljenih mišljenja nadležnih organa u skladu sa ovim zakonom, podnosi Vladi predlog odluke.

(3) Novi operator preuzima prava i obaveze operatora prema korisnicima i carinskom organu od dana stupanja na snagu odluke Vlade o davanju saglasnosti za promjenu operatora, osim ako ovom zakonom nije drukčije propisano.

(4) Prethodni operator odgovoran je za obaveze nastale do dana preuzimanja poslova od strane novog operatora, u skladu sa zapisnikom o primopredaji koji se dostavlja carinskom organu.

(5) Bliže uslove, sadržinu zahtjeva i postupak promjene operatora propisuje Ministarstvo.

Korisnik

Član 10

(1) Korisnik slobodne zone je privredno društvo ili preduzetnik koji je registrovan u Crnoj Gori i koji na području slobodne zone obavlja privrednu djelatnost.

(2) Korisnik slobodne zone može biti i operator.

(3) U slučaju iz stava 2 ovog člana, prava i obaveze operatora kao korisnika uređuju se ugovorom sa osnivačem. Ako je operator istovremeno i osnivač, prava i obaveze korisnika proizlaze neposredno iz ovog zakona, podzakonskih akata i saglasnosti carinskog organa.

(4) Korisnik je dužan da prije početka obavljanja djelatnosti od organa uprave nadležnog za poslove carina (u daljem tekstu: carinski organ) pribavi saglasnost za obavljanje djelatnosti u slobodnoj zoni.

Uslovi za osnivanje slobodne zone

Član 11

(1) Slobodna zona se osniva ako je ekonomski opravdana i ako su ispunjeni svi uslovi za osnivanje iz čl. 12 do 15 ovog Zakona.

(2) Ekonomska opravdanost postoji ako se, na osnovu elaborata o ekonomskoj opravdanosti i drugih priloženih dokaza, može ocijeniti da će poslovanje slobodne zone doprinijeti privlačenju stranih i domaćih ulaganja, povećanju proizvodnje i izvoza, zapošljavanju, uvođenju i primjeni savremenih tehnologija, te ostvarivanju mjera ekonomske politike Vlade.

(3) Uslovi za osnivanje slobodne zone obuhvataju:

- 1) **Prostorno-tehničke uslove** – definisane granice zone u prostorno-planskoj dokumentaciji, obezbijeđen ili planiran pristup javnoj saobraćajnoj infrastrukturi (putevi, željeznica, luka,

aerodrom), plan prostornog kapaciteta i mogućnost budućeg proširenja, te dokaz da su obezbijeđeni uslovi za planiranje i izgradnju objekata i infrastrukture u skladu sa propisima o uređenju prostora i izgradnji objekata;

- 2) **Bezbjednosne uslove** – plan ili koncept fizičko-tehničke zaštite i video-nadzora prostora slobodne zone, sa jasno definisanim kontrolnim tačkama ulaza i izlaza, uz obavezu da se, prije početka rada, obezbijedi sistem koji omogućava carinskom organu neposredan i diskretan pristup video-nadzoru, u skladu sa pravilnikom koji donosi Ministarstvo;
- 3) **Organizacione uslove** – plan i mjere osnivača kojima se obezbjeđuje upravljanje, održavanje i koordinacija izgradnje i funkcionisanja objekata i infrastrukture;
- 4) **Uslove u pogledu zaštite životne sredine** – plan mjera, radnji i aktivnosti osnivača kojim se obezbjeđuje usklađenost sa propisima kojima se uređuje zaštita životne sredine i sprovođenje procjene uticaja na životnu sredinu, u skladu sa posebnim propisima.

(4) U fazi osnivanja slobodne zone dokazuju se pravna, planska i konceptualna pretpostavka za ispunjavanje uslova iz ovog člana, bez obaveze prethodnog fizičkog opremanja ili izgradnje infrastrukture i sistema, koji se uspostavljaju prije početka rada slobodne zone.

Inicijativa za osnivanje slobodne zone

Član 12

(1) Osnivač, ili više njih, podnose Ministarstvu inicijativu za osnivanje slobodne zone.

(2) Inicijativa iz stava 1 ovog člana sadrži nacrt akta o osnivanju iz člana 13 ovog zakona i nacrt elaborata o ekonomskoj opravdanosti za osnivanje slobodne zone.

(3) Ministarstvo može zahtijevati dopunu dokumentacije radi utvrđivanja urednosti i potpunosti zahtjeva, i može dati neobavezujuće preporuke radi usaglašavanja sa ovim zakonom i drugim propisima.

(4) Ministarstvo obavještava osnivača o prihvatljivosti inicijative u roku od 30 dana od dana podnošenja uredne inicijative.

(5) Ako je inicijativa ocijenjena kao prihvatljiva, Ministarstvo određuje rok osnivaču za podnošenje zahtjeva za davanje saglasnosti za osnivanje slobodne zone.

(6) Inicijativa iz stava 1 ovog člana smatra se povučenom ako osnivač ne podnese zahtjev iz stava 5 ovog člana u ostavljenom roku.

Akt o osnivanju slobodne zone

Član 13

(1) Nakon što se inicijativa ocijeni kao prihvatljiva, osnivač donosi odluku o osnivanju slobodne zone koja naročito sadrži:

- 1) naziv i sjedište osnivača;
- 2) naziv i sjedište slobodne zone;
- 3) geografsku lokaciju i prostor koji slobodna zona obuhvata;
- 4) imenovanje operatora slobodne zone;
- 5) sastav organa upravljanja operatora; i
- 6) privredne djelatnosti koje će se obavljati u slobodnoj zoni.

(2) Ako slobodna zona ima više osnivača, njihova međusobna prava, obaveze i način upravljanja uređuju se ugovorom o osnivanju, koji sadrži elemente iz stava 1 ovog člana.

(3) Bližu sadržinu akta o osnivanju slobodne zone propisuje Vlada.

Zahtjev za davanje saglasnosti za osnivanje slobodne zone

Član 14

(1) Osnivač podnosi Ministarstvu zahtjev za davanje saglasnosti za osnivanje slobodne zone.

(2) Uz zahtjev iz stava 1 ovog člana osnivač podnosi:

- 1) odluku, odnosno ugovor o osnivanju slobodne zone;
- 2) elaborat o ekonomskoj opravdanosti osnivanja slobodne zone;
- 3) dokaz o pravu svojine ili drugom pravnom osnovu za korišćenje prostora slobodne zone;
- 4) opis mjera i aktivnosti osnivača kojima se obezbjeđuju propisani uslovi za sprovođenje carinskog nadzora, planiranje i izgradnju infrastrukture, bezbjednost i zaštitu životne sredine.

(3) Ministarstvo po službenoj dužnosti pribavlja:

- 1) izvod iz Centralnog registra privrednih subjekata;
- 2) mišljenja organa državne uprave nadležnog za unutrašnje poslove, Agencije za nacionalnu bezbjednost i organa državne uprave nadležnog za poslove poreza, u pogledu ispunjenosti uslova propisanih zakonima kojima se uređuju unutrašnji poslovi, sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma, poslovi nacionalne bezbjednosti i urednost izmirivanja poreskih obaveza;
- 3) dokaz da operator i članovi organa upravljanja operatora nijesu pravosnažno osuđeni za krivična djela koja ih čine nepodobnim za obavljanje funkcije.

(4) Ministarstvo može, prema potrebi, zatražiti mišljenje i drugih nadležnih organa državne uprave.

Saglasnost Vlade za osnivanje slobodne zone

Član 15

(1) Ako su ispunjeni uslovi iz člana 11 ovog zakona i ako se pribave pozitivna mišljenja nadležnih organa, Ministarstvo podnosi Vladi predlog odluke o davanju saglasnosti za osnivanje slobodne zone.

(2) O predlogu odluke iz stava 1 ovog člana Vlada odlučuje u roku od godinu dana od dana podnošenja zahtjeva.

(3) Odluka o saglasnosti Vlade iz stava 2 ovog člana se objavljuje u „Službenom listu Crne Gore”.

(4) Odluka o saglasnosti se stavlja van snage ako slobodna zona ne počne sa radom u roku od dvije godine od dana objavljivanja odluke.

(5) Ministarstvo vodi evidenciju o odlukama odnosno ugovorima o osnivanju slobodnih zona.

(6) Evidencija iz stava 5 ovog člana naročito sadrži:

- 1) broj i datum odluke o saglasnosti;
- 2) naziv i sjedište osnivača;
- 3) naziv i sjedište operatora;
- 4) geografsku lokaciju i površinu slobodne zone;

- 5) datum početka rada i podatke o statusnim promjenama;
- 6) datum prestanka rada slobodne zone, ukoliko nastupi.
- (7) Bliži sadržaj evidencije, oblik i način vođenja propisuje Ministarstvo.
- (8) Odluka o odbijanju davanja saglasnosti mora sadržati obrazloženje i pouku o pravnom lijeku.

Promjena podataka osnivača

Član 16

(1) Osnivač je dužan da o svakoj promjeni podataka koji se vode u evidenciji iz člana 15 st. 5 i 6 ovog zakona obavijesti Ministarstvo u roku od 15 dana od dana nastanka promjene, radi ažuriranja evidencije.

(2) Izuzetno od stava 1 ovog člana, osnivači čijim se akcijama trguje na organizovanom tržištu dužni su da obavještavaju Ministarstvo o promjeni vlasničke strukture u obimu većem od 20%.

(3) O promjeni vlasničke strukture u obimu većem od 20% kapitala kod osnivača koji su osnovani kao akcionarska ili društva sa ograničenom odgovornošću, odnosno kod promjene bilo kojeg ortaka, komplementara ili komanditora kod osnivača koji su osnovani kao ortačko ili komanditno društvo, Ministarstvo je dužno da traži mišljenje od organa iz člana 14 stav 3 tač. 2) i 3) ovog zakona.

(4) U slučaju da organi iz člana 14 stav 3, kao i drugi organi od kojih je zatraženo mišljenje u skladu sa članom 14 stav 4, dostave negativno mišljenje sa aspekta zakona iz njihove nadležnosti, Vlada može, na predlog Ministarstva, ukinuti saglasnost za osnivanje slobodne zone.

Proširenje slobodne zone

Član 17

(1) Slobodna zona može se proširiti na novi prostor ili površinu ako su ispunjeni uslovi propisani ovim zakonom.

(2) Na postupak proširenja slobodne zone shodno se primjenjuju odredbe ovog zakona kojima se uređuju inicijativa, uslovi, postupak davanja saglasnosti, kao i početak rada slobodne zone, osim ako ovim zakonom nije drukčije propisano.

(3) Proširenje slobodne zone ne može se odobriti ako nijesu ispunjeni prostorno-planski, bezbjednosni, carinski i drugi uslovi propisani ovim zakonom i posebnim propisima.

(4) Odluku o davanju saglasnosti za proširenje slobodne zone donosi Vlada, na predlog Ministarstva.

Glava III

POČETAK RADA I MJERE CARINSKOG NADZORA U SLOBODNOJ ZONI

Uslovi za početak rada slobodne zone

Član 18

(1) Nakon donošenja odluke Vlade o saglasnosti za osnivanje, slobodna zona počće sa radom kada carinski organ donese rješenje o početku rada slobodne zone, nakon što operator

obezbijedi ispunjenost mjera carinskog nadzora i drugih operativnih uslova propisanih ovim zakonom.

(2) Mjere carinskog nadzora iz stava 1 ovog člana obuhvataju:

- 1) da je prostor slobodne zone ograđen, jasno obilježen i organizovan tako da je pristup moguć isključivo kroz kontrolisane ulaze i izlaze pod nadzorom carinskog organa;
- 2) da su ulazi, izlazi, objekti i prostor slobodne zone fizički i tehnički obezbijedeni, osvijetljeni i pokriveni spoljnim i unutrašnjim video-nadzorom;
- 3) da je carinskom organu obezbijeden neposredan, kontinuiran pristup sistemima video-nadzora i evidencijama, bez mogućnosti uvida trećih lica u vrijeme pristupa;
- 4) da je uspostavljen funkcionalan jedinstveni elektronski sistem upravljanja robom koji omogućava praćenje, kontrolu i upravljanje robom u realnom vremenu, sa potpunom i trajnom evidencijom svih aktivnosti i promjena vezanih za robu;
- 5) da su opšta pravila poslovanja operatora usvojena i usklađena sa odobrenjem carinskog organa, te da su imenovana odgovorna lica za sprovođenje mjera nadzora.

(3) Operator, korisnici i druga lica koja obavljaju djelatnost u slobodnoj zoni dužni su da u svakom trenutku omoguće sprovođenje carinskog nadzora, uključujući nesmetan pristup prostoru, objektima, sistemima video-nadzora i jedinstvenom elektronskom sistemu upravljanja robom.

(4) Sva roba koja se unosi u slobodnu zonu, skladišti, koristi radi prerade, obrade, aktivnog oplemenjivanja ili uobičajenih oblika rukovanja, kao i roba koja se iznosi iz slobodne zone, mora biti evidentirana u jedinstvenom elektronskom sistemu upravljanja robom.

(5) Korisnici slobodne zone, špediteri i druga lica koja obavljaju djelatnost u slobodnoj zoni dužni su da koriste jedinstveni elektronski sistem upravljanja robom od dana početka obavljanja djelatnosti u slobodnoj zoni, u skladu sa pravilima poslovanja operatora i uslovima carinskog nadzora.

(6) Domaća i strana lica koja koriste slobodnu zonu, a nijesu korisnici, ili nemaju neposredan pristup jedinstvenom elektronskom sistemu upravljanja robom, dužna su da radi unosa podataka zaključe ugovor o evidentiranju robe sa operatorom ili korisnikom, u skladu sa opštim pravilima poslovanja operatora.

(7) Jedinstveni elektronski sistem upravljanja robom mora obezbijediti trajnu evidenciju svih unosa, izmjena i pristupa podacima, pri čemu brisanje ili izmjena podataka nije moguća bez ostavljanja vidljivog traga.

(8) Bliže tehničke uslove i standarde za sprovođenje mjera carinskog nadzora (video-nadzor, rokove i način čuvanja snimaka, tehničke specifikacije i strukturu jedinstvenog elektronskog sistema upravljanja robom, procedure pristupa, obrasce i dr.) propisuje Ministarstvo.

Početak rada slobodne zone

Član 19

(1) Po objavljivanju odluke Vlade o davanju saglasnosti za osnivanje slobodne zone u „Službenom listu Crne Gore“, operator podnosi carinskom organu zahtjev za donošenje rješenja o početku rada slobodne zone.

O B R A Z L O Ž E N J E

I USTAVNI OSNOV ZA DONOŠENJE ZAKONA

Ustavni osnov za donošenje Zakona o slobodnim zonama sadržan je u odredbi člana 16 stav 5 Ustava Crne Gore, kojim je propisano da se zakonom u skladu sa Ustavom uređuju i druga pitanja od interesa za Crnu Goru.

II RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA

Donošenju novog Zakona o slobodnim zonama pristupilo se sa ciljem suzbijanja nedozvoljene trgovine u slobodnim zonama, unaprjeđenja transparentnosti u radu i jačanja mjera carinske kontrole i nadzora.

Dosadašnja praksa u funkcionisanju slobodnih zona je pokazala da neadekvatna regulacija i nedostatak efikasnih mehanizama kontrole otežavaju ostvarivanje punog potencijala slobodnih zona, izazvaju ozbiljne ekonomske, političke i pravne probleme. Ovakav sistem funkcionisanja slobodnih zona u Crnoj Gori kroz zloupotrebu prava i resursa u dosadašnjoj praksi je otvarao mogućnost za neregularnost u poslovanju tj. korupciju, poreznu evaziju, nefer konkurenciju, nepristrasnost, nedovoljnu kontrolu robe u slobodnim zonama i sl., te je bilo neophodno definisati adekvatne mehanizme za suzbijanje navedenih pojava.

Donošenju novog Zakona o slobodnim zonama se pristupilo i zbog zastarjelosti pojedinih odredbi postojećeg Zakona o slobodnim zonama i usaglašavanja istog sa novim carinskim propisima, kao i zbog nedovoljne definisanosti i razrađenost osnovnih pojmova i procedura, što je u dosadašnjoj praksi često otvaralo mogućnost za vršenje brojnih malverzacija u slobodnim zonama.

III USAGLAŠENOST SA PRAVNOM TEKOVINOM EVROPSKE UNIJE I POTVRĐENIM MEĐUNARODNIM KONVENCIJAMA

Pri definisanju nacрта novog Zakona o slobodnim zonama uzete su u razmatranje OECD preporuke o borbi protiv nedozvoljene trgovine i podsticanje transparentnosti u slobodnim trgovinskim zonama, Praktični vodič za slobodne zone Svjetske carinske organizacije i Revidirana Kjoto konvencija (RKK). Nacrt Zakon o slobodnim zonama je u potpunosti usaglašen sa Carinskim zakonom, koji je definisan u skladu sa Carinskim zakonom EU.

IV OBJAŠNJENJE OSNOVNIH PRAVNIH INSTITUTA

Odredbama Glave I - OSNOVNE ODREDBE (članovi 1-6) utvrđuje se značenje osnovnih pojmova i instituta koji se koriste u Zakonu o slobodnim zonama, kako bi se obezbijedilo jednoznačno tumačenje i pravilna primjena navedenog Zakona u praksi.

Navedenim normama definisani su subjekti koji posluju u slobodnoj zoni (osnivač, operator, korisnik, agent, špediter) i ključnih procesi i aktivnosti koje se mogu odvijati na prostoru slobodne zone (upravljanje robom, pretovar), zatim tehnički okvir kontrole robe, kroz

definisanje elektronskog sistema upravljanja robom, kao i regulacija posebne kategorije robe, odnosno precizno razgraničenje pojmova duvan i duvanski proizvodi, što je važno radi carinskog, poreskog i regulatornog nadzora.

Navedenim normama slobodna zona se definiše kao dio carinskog područja na kojem se privredne aktivnosti obavljaju pod posebnim uslovima propisanim ovim Zakonom i drugim primjenljivim propisima. Definicija sadrži teritorijalni koncept zone, kojim se potvrđuje da slobodne zone nijesu izvan jurisdikcije Crne Gore, već su dio njenog teritorijalnog suvereniteta, što znači da na njenom području važe svi pozitivno pravni propisi koji se primjenjuju na ostaloj teritoriji Crne Gore. Definisanjem navedene odredbe obezbijeđena je uključenost carinskih organa u postupke u slobodnim zonama i primjena svih pozitivno pravnih propisa koji važe na ostaloj teritoriji Crne Gore. Navedena odredba je značajna i sa aspekta suzbijanja razvoja principa "ekstrateritorijalnosti" područja slobodne zone, koji je u dosadašnjoj praksi često rezultirao smanjenim učešćem carinskih organa u praćenju kretanja robe i tereta unutar slobodne zone, kao i relaksiranim carinskim postupcima/kontrolama u njima, otvarajući tako put za povećan rizik od nezakonite trgovine.

Odredbama Glave II - OSNIVANJE SLOBODNIH ZONA (članovi 6-17) uređuje se institucionalni okvir za osnivanje i funkcionisanje slobodnih zona, status subjekata koji posluju u slobodnoj zoni, uslovi za osnivanje slobodne zone, inicijativa za osnivanje slobodne zone, akt o osnivanju slobodne zone, zahtjev za davanje saglasnosti za osnivanje zone, saglasnost Vlade za osnivanje slobodne zone, promjene podataka osnivača slobodne zone i proširenje zone.

Članom 6 se uspostavlja isključiva nadležnost Vlade za davanje saglasnosti za osnivanje slobodne zone, na predlog Ministarstva ekonomskog razvoja, čime se obezbjeđuje strateška i politička kontrola nad razvojem slobodnih zona, kao i transparentnost i pravna sigurnost kroz obavezno objavljivanje odluke u „Službenom listu Crne Gore“.

Članom 7 se definiše krug lica koja mogu biti osnivači slobodne zone, ograničavajući ga na domaća privredna društva i preduzetnike, što predstavlja novinu u odnosu na ranije zakonsko rješenje, kojim je navedena mogućnost bila propisana i za strana pravna i fizička lica. Predviđena je i mogućnost da osnivači slobodne zone mogu biti i privredna društva koja učestvuju u javno-privatnom partnerstvu, čime se omogućava ulaganje privatnog kapitala, uz očuvanje interesa države i usklađenost sa razvojnim politikama.

Članom 8 uređuje se pravni status operatora slobodne zone, kao centralnog subjekta za upravljanje i organizaciju slobodne zone. Navedenom normom je propisano da operator može biti osnovan kao društvo sa ograničenom odgovornošću ili kao akcionarsko društvo. Dodatni uslov koji zakon propisuje za operatora je da odgovorno lice i članovi organa upravljanja operatora ne mogu biti lica koja su bila pravosnažno osuđena za krivična djela koja ih čine nepodobnim za vršenje navedene funkcije. Navedenom normom se propisuje vremensko ograničenje od 30 dana za osnivanje operatora, čime se obezbjeđuje pravna i administrativna dinamika i sprječava da slobodne zone ostanu formalno osnovane ali bez upravljačke strukture. Nomiranjem ograničavanje broja operatora na jednog sprečava se preklapanje nadležnosti i povećava efikasnost upravljanja.

Članom 9 se propisuje kontrolisana promjena operatora, uz obaveznu saglasnost Vlade i jasno razgraničenje odgovornosti između prethodnog i novog operatora, čime se obezbjeđuje kontinuitet poslovanja slobodne zone i pravna sigurnost korisnika i nadzornih organa.

Članom 10 se definiše status korisnika slobodne zone, njihova registracija i obaveza pribavljanja saglasnosti carinskog organa prije početka rada, čime se omogućava neposredna carinska kontrola nad djelatnostima u zoni i sprječavanju neovlašćenih ili nezakonitih aktivnosti.

Cilj navedenih normi je obezbjeđivanje boljeg pristupa podacima i boljoj kontroli lica koja namjeravaju da osnuju zonu, upravljaju njome ili da vrše određene aktivnosti u zoni. Primjenom navedenih normi će se obezbijediti uspostavljanje transparentnog, funkcionalnog i odgovornog sistema upravljanja slobodnim zonama i jasno definisanje i razgraničenje uloge osnivača i operatora. Propisivanjem solidarne odgovornosti osnivača i operatora za obaveze propisane ovim Zakonom podstiče se obostrana odgovornost i sprečava prebacivanje odgovornosti navedenih subjekata, u slučaju propusta ili nepoštovanja zakonskih obaveza i obezbjeđuje se poštovanje zakona i efikasno funkcionisanje zone. Navedenim zakonskim rješenjem privredi se omogućava da koristi prednosti slobodnih zona, a državi da zadrži mehanizme nadzora i odgovornosti.

Navedenim normama su propisani i uslovi za osnivanje slobodne zone, koji se sastoje od ekonomske opravdanosti i skupa prostorno-tehničkih, bezbjednosnih, organizacionih i ekoloških zahtjeva, a koji zajedno obezbjeđuju da slobodna zona bude razvojno opravdana, bezbjedna, funkcionalna i pod potpunim institucionalnim nadzorom države. Osnivanje slobodne zone mora biti ekonomski opravdano, što se dokazuje elaboratom i pratećom dokumentacijom. Ekonomska opravdanost postoji ako se može razumno očekivati da će slobodna zona privući domaća i strana ulaganja, povećati proizvodnju i izvoz, doprinijeti zapošljavanju, omogućiti uvođenje i primjenu savremenih tehnologija i biti u skladu sa mjerama ekonomske politike Vlade. Time se obezbjeđuje da slobodna zona ima stvarni razvojni efekat, a ne samo formalni status. Prostorno-tehnički uslovi obuhvataju: jasno definisane granice slobodne zone u planskoj dokumentaciji, obezbijeđen ili planiran pristup javnoj saobraćajnoj infrastrukturi (putevi, željeznica, luka, aerodrome), plan prostornog kapaciteta i mogućnost budućeg proširenja i dokaz da su obezbijeđeni uslovi za planiranje i izgradnju objekata i infrastrukture u skladu sa propisima, čime se obezbjeđuje da slobodna zona bude prostorno funkcionalna, infrastrukturno dostupna i planski održiva. Bezbjedonosni uslovi obuhvataju: plan ili koncept fizičko-tehničke zaštite slobodne zone, uspostavljanje video-nadzora, jasno definisane ulazno-izlazne kontrolne tačke, obezbjeđivanje neposrednog i diskretnog pristupa carinskog organa sistemu video-nadzora prije početka rada. Ispunjenje navedenih uslova obezbjeđuje se efikasni carinski i bezbjednosni nadzor i sprečavanje zloupotreba u slobodnim zonama. Propisani organizacioni uslovi se odnose se na plan i mjere osnivača za upravljanje slobodnom zonom, održavanje i koordinaciju izgradnje i funkcionisanja objekata i infrastrukture i jasno definisanu ulogu operatora slobodne zone. Cilj je stabilno, profesionalno i odgovorno upravljanje slobodnom zonom. Pod uslovima u pogledu zaštite životne sredine podrazumijeva se: plan mjera, radnji i aktivnosti osnivača, usklađenost sa propisima o zaštiti životne sredine i sprovođenje procjene uticaja na životnu sredinu, kada je to propisano. Ovim se obezbjeđuje održivi razvoj i usklađenost privrednih aktivnosti sa ekološkim standardima.

Navedenim normama je unaprijeđena i detaljnije razrađena inicijativa za osnivanje slobodne zone. Propisane su jasne procedure, definisana je sadržina iste i rokovi za realizaciju. Inicijativu čine nacrt akta o osnivanju i nacrt elaborata ekonomske opravdanosti, a Ministarstvu ekonomskog razvoja je mogu podnijeti osnivač ili više njih.

U toku trajanja inicijative zakonom je predviđena obaveza Ministarstva ekonomskog razvoja da osnivaču daje smjernice sa ciljem unaprjeđivanja dokumenata. Faza inicijative ima konsultativno-pripremni karakter, bez obavezujuće pravne snage. Svrha ove odredbe je da se obezbijedi efikasan, vremenski ograničen i pravno siguran postupak osnivanja slobodne zone, uz jasno razgraničenje obaveza Ministarstva ekonomskog razvoja i osnivača, te da se spriječi zadržavanje inicijativa u nedorečenom ili „otvorenom“ statusu bez daljeg postupanja. Prije svega, propisivanjem roka od 30 dana u kojem je Ministarstvo ekonomskog razvoja dužno da se izjasni o prihvatljivosti inicijative postiže se pravna sigurnost osnivača i predvidljivost postupka, jer osnivač u razumnom roku dobija informaciju da li inicijativa ispunjava osnovne zakonske pretpostavke. Ovlašćenjem Ministarstva da odredi rok za podnošenje zahtjeva za davanje saglasnosti obezbjeđuje se dinamika i ozbiljnost postupka, odnosno osigurava se da samo inicijative iza kojih stoji stvarna i spremna investiciona namjera uđu u narednu, formalnu fazu odlučivanja. Time se sprječava da prihvaćene inicijative ostanu neaktivne ili da se koriste isključivo radi rezervisanja lokacije ili sticanja određenih očekivanja bez realne namjere realizacije. Konačno, propisivanjem da se inicijativa smatra povučenom ako osnivač ne podnese zahtjev u ostavljenom roku, zakon uvodi jasnu pravnu posljedicu nepostupanja, čime se štite efikasnost rada uprave, racionalno korišćenje administrativnih resursa i transparentnost postupka, uz očuvanje mogućnosti da osnivač, ukoliko to želi, ponovo podnese novu inicijativu u skladu sa zakonom.

Da bi se formalizovalo pokretanje postupka za osnivanje slobodne zone, Zakon propisuje obavezu osnivača da prethodno definiše akt o osnivanju. Novim zakonskim normama propisan je detaljan sadržaj akta o osnivanju, te su pored podataka o osnivaču, lokaciji i djelatnosti zone, istim obuhvaćeni i podaci o organima upravljanja, čime se obezbjeđuje veća pravna jasnoća i sigurnost. Donošenjem navedenog akta daje se pravni identitet zoni, a osnivač stiče uslov za formalizovanje inicijative za osnivanje slobodne zone u zahtjev za osnivanje iste.

Postupak odlučivanja po zahtjevu predviđa sveobuhvatan nadzor i pribavljanje mišljenja nadležnih organa ne samo u vezi ocjene ekonomske opravdanosti zahtjeva za osnivanje slobodne zone nego i u pogledu bezbjedonosnih provjera kojim se podrgavaju osnivači i operator slobodne zone. Obaveza vršenja bezbjedonosnih provjera se sprovodi u postupku prije donošenja saglasnosti za osnivanje slobodne zone. Zakon propisuje obavezu Ministarstva ekonomskog razvoja da se prije dobijanja saglasnosti Vlade na osnivanje slobodne zone moraju sprovesti bezbjedonosne provjere za osnivača i operatora, te je Ministarstvo dužno da se radi vršenja navedenih provjera obrati Agenciji za bezbjednost, organu uprave za unutrašnje poslova i poreskim organima. Negativno mišljenje bilo kojeg od navedenih organa blokira davanje saglasnosti, čime se unaprjeđuje intersektorska saradnja u borbi protiv nelegalnih aktivnosti u slobodnim zonama, posebno u oblasti pranja novca, finansiranja terorizma i fiskalne discipline.

Navedenim normama se uvodi kontinuirana obaveza osnivača u pogledu transparentnosti vlasničke strukture, naročito kod značajnih promjena, uz mogućnost ukidanja saglasnosti u

V SREDSTVA POTREBNA ZA SPROVOĐENJE OVOG ZAKONA

Za sprovođenje novog Zakona o slobodnim zonama biće potrebno obezbijediti finansijska sredstva iz državnog budžeta. Ova sredstva će biti usmjerena na administrativne aktivnosti i implementaciju novih zakonskih odredbi, što uključuje organizaciju procedura implementacije, obuku zaposlenih u nadležnim institucijama, uspostavljanje, kao i adaptaciju i ažuriranje sistema za praćenje i nadzor. Pored toga, biće potrebno ulaganje u infrastrukturu, tehnologiju i ljudske resurse za uvođenje novih mehanizama nadzora i monitoringa u slobodnim zonama.

Procjena tačnog iznosa potrebnih sredstava za 2026. godinu u trenutku izrade RIA nije moguća, ali se očekuje da će se većina troškova odnositi na početnu fazu primjene Zakona, dok će se u narednim godinama njihov obim postepeno smanjivati, usljed završetka inicijalnih aktivnosti i stabilizacije sistema.

Za tekuću fiskalnu godinu, sredstva za sprovođenje novog Zakona o slobodnim zonama nisu neophodna niti obezbijedena. Napominjemo da je u toku procesa izrade navedenog propisa, tokom 2025. godine, potreba za finansijskim izdacima svedena na minimum, odnosno da su za obavljanje administrativnih aktivnosti korišćeni raspoloživi kapaciteti nadležnih institucija. S obzirom na značaj ove opcije za dugoročni ekonomski razvoj i konkurentnost slobodnih zona, potrebno je planirati sredstva u budžetu za 2026. godinu, kako bi se omogućila implementacija zakonskih promjena, obuka, kao i razvoj infrastrukture za monitoring i nadzor.

Dio aktivnosti moguće je finansirati i kroz postojeće ili planirane programe međunarodne tehničke pomoći i EU fondove.