



Ministarstvo
finansija

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

Br: 05-02- *SL*.

Podgorica, 05.02.2026. godine

Za: MINISTARSTVO FINANSIJA, DIREKTORAT ZA SISTEM FINANSIRANJA LOKALNE SAMOUPRAVE I POLITIKU ZARADA, Stanka Dragojevića 2, Podgorica

Predmet: Mišljenje na Predlog zakona o izmjeni Zakona o finansiranju lokalne samouprave

Poštovani,

Povodom *Predloga zakona o izmjeni Zakona o finansiranju lokalne samouprave*, Ministarstvo finansija daje sledeće:

MIŠLJENJE

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

Uvidom u dostavljeni tekst navedeno je da navedeno zakonsko rješenje ne obezbjeđuje dovoljno preciznu i razvojno orjentisanu raspodjelu prihoda od koncesione naknade za korišćenje aerodroma. Predloženim izmjenama Zakona o finansiranju lokalne samouprave postižu se ključni ciljevi: obezbjeđivanje funkcionalnije raspodjele prihoda od koncesione naknade korišćenje aerodroma i uspostavljanje jasne namjenske komponente fiksnog dijela koncesione naknade za korišćenje aerodroma.

U Izveštaju o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa u dijelu procjene fiskalnog uticaja, navedeno je da za implementaciju ovog Predloga nisu potrebna dodatna finansijska sredstva iz budžeta Crne Gore. Takođe, sprovođenjem propisa ne proizilaze međunarodne finansijske obaveze.

Shodno navedenom, sa aspekta državnog budžeta nemamo primjedbi na Predlog zakona o izmjeni Zakona o finansiranju lokalne samouparve.

S poštovanjem,

 **MINISTAR**
mr Novica Vuković

**ZAKON
O IZMJENI ZAKONA O FINANSIRANJU LOKALNE SAMOUPRAVE**

Član 1

U Zakonu o finansiranju lokalne samouprave ("Službeni list CG", br. 3/19, 86/22, 5/24 i 92/25 i 149/25) u članu 13 stav 1 mijenja se i glasi:

„Opštini se ustupa 70% prihoda od koncesionih i drugih naknada (u daljem tekstu: naknada) za korišćenje dobara od opšteg interesa koja se nalaze na njenoj teritoriji, osim:

- prihoda od koncesione naknade za korišćenje luke, od kojih se 50% ustupa opštini u kojoj se nalazi luka koja je predmet koncesije i
- prihoda od koncesione naknade za korišćenje aerodroma (fiksini i varijabilni dio) koji je prihod je budžeta države.“

Poslije stava 1 dodaje se novi stav koji glasi:

„75% prihoda od fiksnog dijela koncesione naknade za korišćenje aerodroma je namjenski prihod i koristi se realizaciju infrastrukturnih projekata od strateškog značaja na teritoriji opštine u kojoj se nalazi aerodrom koji je predmet koncesije.“

Dosadašnji st. 2, 3 i 4 postaju st. 3, 4 i 5.

Član 2

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

OBRAZLOŽENJE

I. USTAVNI OSNOV ZA DONOŠENJE ZAKONA

Ustavni osnov za donošenje ovog zakona sadržan je u članu 16 tačka 4 Ustava Crne Gore kojim je propisano da se zakonom, u skladu sa Ustavom, uređuje sistem lokalne samouprave, u koji spada i sistem finansiranja nadležnosti lokalne samouprave.

II. RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA

Cilj izmjena Zakona o finansiranju lokalne samouprave je adekvatna raspodjela prihoda od koncesione naknade za aerodrome kao i namjena prihoda ostvarenog po osnovu fiksne koncesione naknade, imajući u vidu specifičnost predmeta koncesije.

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

Predmetni zakon ne podliježe usaglašavanju sa evropskim zakonodavstvom i potvrđenim međunarodnim konvencijama.

IV. OBJAŠNJENJE OSNOVNIH PRAVNIH INSTITUTA

Član 1 – ovim odredbama predlaže se da se na poseban način utvrdi raspodjela i namjena prihoda od fiksne i varijabilne koncesione naknade za aerodrome.

Član 2 - odredbom ovog člana predlaže se da zakon stupi na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom listu Crne Gore“.

V. PROCJENA FINANSIJSKIH SREDSTAVA ZA SPROVOĐENJE ZAKONA

Za sprovođenje ovog zakona nije potrebno obezbijediti dodatna sredstva iz budžeta Crne Gore i budžeta jedinica lokalne samouprave.

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA	
PREDLAGAČ	Ministarstvo finansija
NAZIV PROPISA	Predlog Zakona o izmjeni Zakona o finansiranju lokalne samouprave
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)? ○ Važeće zakonsko rješenje ne obezbjeđuje dovoljno preciznu i razvojno orijentisanu raspodjelu prihoda od koncesione naknade za korišćenje aerodroma. Iako se aerodromi kao dobra od opšteg interesa nalaze na teritoriji konkretnih jedinica lokalne samouprave, postojeći sistem ne predviđa obavezu da se dio prihoda od koncesione naknade na jasan i namjenski način usmjeri ka razvoju lokalne infrastrukture i projekata od strateškog značaja za opštinu na čijoj se teritoriji nalazi aerodrom. Time se propušta prilika da se prihod ostvaren korišćenjem lokalnog resursa direktnije veže za lokalni razvoj. ○ Uzroci problema leže u normativnom okviru koji prihode od koncesione naknade za aerodrome dominantno tretira kao prihod budžeta države koji se u utvrđenom procentu ustupa opštini na čijoj teritoriji se nalazi predmet koncesije, bez jasno definisane namjene i mehanizma koji bi omogućio da se dio tih sredstava planski i transparentno koristi za infrastrukturne projekte na teritoriji opštine u kojoj se aerodrom nalazi. ○ Posljedica postojećeg rješenja je ograničen fiskalni i razvojni efekat koncesije aerodroma na lokalnu zajednicu koja snosi dio infrastrukturnih, prostorno-planskih i razvojnih izazova povezanih sa postojanjem i funkcionisanjem aerodroma. Istovremeno, izostaje jasna veza između prihoda ostvarenih korišćenjem aerodroma i ulaganja u projekte od strateškog značaja za lokalni razvoj. ○ Negativni efekti se reflektuju na lokalno stanovništvo i privredu kroz sporiji razvoj komunalne i saobraćajne infrastrukture i ograničene mogućnosti za unapređenje ukupnog ekonomskog ambijenta. ○ Ukoliko bi se zadržalo postojeće zakonsko rješenje, i dalje bi izostajala namjenska raspodjela dijela prihoda od koncesione naknade za aerodrome u korist lokalne samouprave. Time bi se produžilo stanje u kojem lokalne zajednice nemaju adekvatan fiskalni instrument za finansiranje infrastrukturnih projekata povezanih sa funkcionisanjem aerodroma, dok bi se potencijal koncesionih prihoda za podsticanje lokalnog i regionalnog razvoja i dalje koristio u ograničenom obimu.	
2. Ciljevi • Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?	

- **Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.**

- Predloženim izmjenama Zakona o finansiranju lokalne samouprave postižu se sljedeći ključni ciljevi:
 - obezbjeđivanje funkcionalnije raspodjele prihoda od koncesione naknade za korišćenje aerodroma, uz uvažavanje činjenice da se aerodromi kao dobra od opšteg interesa nalaze na teritoriji konkretnih jedinica lokalne samouprave;
 - uspostavljanje jasne namjenske komponente fiksnog dijela koncesione naknade za korišćenje aerodroma, kojom se dio ostvarenih prihoda usmjerava na finansiranje infrastrukturnih projekata od strateškog značaja za opštinu u kojoj se aerodrom nalazi.
- Ciljevi predloženog propisa u skladu su sa opštim strateškim opredjeljenjima Vlade Crne Gore u oblasti:
 - jačanja fiskalne održivosti i razvoja lokalne samouprave, u skladu sa principima odgovornog upravljanja javnim finansijama;
 - unapređenja lokalne infrastrukture, naročito u sredinama od posebnog ekonomskog i saobraćajnog značaja;
 - unapređenja upravljanja prihodima od korišćenja dobara od opšteg interesa, kroz transparentno i namjensko korišćenje javnih sredstava.
- Predložene izmjene doprinose ostvarivanju strateških ciljeva Vlade u dijelu efikasnijeg korišćenja javnih resursa i jačanja razvojne uloge lokalne samouprave.

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?**
- U cilju rješavanja identifikovanog problema i ostvarivanja definisanih ciljeva, razmotrene su sljedeće opcije:
 - Opcija 1 – Status quo (bez izmjena važećeg zakona)

Ova opcija podrazumijeva zadržavanje postojećeg zakonskog rješenja u pogledu raspodjele i namjene prihoda od koncesione naknade za korišćenje aerodroma. U tom slučaju ne bi se uspostavio poseban režim za fiksni dio koncesione naknade, niti bi se obezbijedila namjenska sredstva za finansiranje infrastrukturnih projekata od strateškog značaja na teritoriji opštine u kojoj se aerodrom nalazi. Zadržavanjem postojećeg stanja nastavilo bi se odsustvo jasne veze između prihoda ostvarenih koncesijom aerodroma i lokalnog razvojnog efekta, zbog čega ova opcija ne doprinosi rješavanju identifikovanog problema.

 - Opcija 2 – Neregulatorna opcija (nezakonodavne mjere)

Neregulatorna opcija, koja bi podrazumijevala rješavanje problema kroz administrativne mjere, pojedinačne odluke ili ugovorne aranžmane, nije primjenjiva, jer se pitanja raspodjele javnih prihoda i utvrđivanja njihove namjene mogu uređivati isključivo zakonom. Bez izmjene važećeg zakonskog okvira nije moguće obezbijediti pravnu sigurnost, transparentnost i dugoročnu predvidivost u korišćenju prihoda od koncesione naknade za aerodrome.

- Opcija 3 – Donošenje Zakona o izmjeni Zakona o finansiranju lokalne samouprave (preferirana opcija)

Ova opcija omogućava jasno normiranje raspodjele i namjene dijela prihoda od koncesione naknade za korišćenje aerodroma, kroz uvođenje namjenskog prihoda za finansiranje infrastrukturnih projekata od strateškog značaja na teritoriji opštine u kojoj se aerodrom nalazi. Predloženo zakonsko rješenje obezbjeđuje transparentan, predvidiv i fiskalno održiv okvir, uz očuvanje stabilnosti budžeta Crne Gore i bez uvođenja dodatnih finansijskih obaveza.

Obrazloženje preferirane opcije

Preferirana opcija je zakonodavna intervencija kroz donošenje Zakona o izmjeni Zakona o finansiranju lokalne samouprave, jer predstavlja pravno valjano, funkcionalno i održivo rješenje za rješavanje identifikovanog problema. Ovim pristupom se ostvaruje direktna veza između prihoda ostvarenih korišćenjem aerodroma i lokalnog razvoja, uz jasno definisanu namjenu sredstava i bez negativnih fiskalnih ili administrativnih efekata.

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.

○ Pozitivni uticaji:

- Na jedinice lokalne samouprave u kojima se nalaze aerodromi:

Predloženim rješenjem obezbjeđuje se namjenski prihod od fiksnog dijela koncesione naknade za korišćenje aerodroma, koji će se koristiti za realizaciju infrastrukturnih projekata od strateškog značaja. Time se jačaju fiskalni i razvojni kapaciteti lokalne samouprave i unapređuje mogućnost planskog finansiranja kapitalnih projekata.

- Na lokalno stanovništvo i privredu:

Indirektno, realizacija infrastrukturnih projekata doprinosi unapređenju komunalne, saobraćajne i druge javne infrastrukture, što ima pozitivan efekat na kvalitet života građana i na poslovni ambijent u opštinama u kojima se nalaze aerodromi.

- Na sistem javnih finansija:

Predložena rješenja doprinose većoj transparentnosti u upravljanju prihodima od koncesija, kroz jasno definisanu namjenu dijela prihoda, bez narušavanja fiskalne stabilnosti budžeta Crne Gore.

- Negativni uticaji:

Predloženim zakonskim rješenjem ne identifikuju se značajni negativni direktni ili indirektni uticaji. Raspodjela i namjena dijela prihoda od koncesione naknade vrši se u okviru postojećih javnih prihoda, bez uvođenja novih obaveza ili ograničenja za druge subjekte.

- Primjena predloženog propisa ne izaziva dodatne troškove za građane, privredu niti za mala i srednja preduzeća, jer se ne uvode nove fiskalne obaveze, takse, naknade ili administrativni zahtjevi. Predmet propisa se odnosi isključivo na unutrašnju preraspodjelu i namjensko korišćenje dijela javnih prihoda.
- S obzirom da primjena propisa ne stvara dodatne troškove za građane, privredu ili budžet Crne Gore, dok istovremeno omogućava ciljano finansiranje infrastrukturnih projekata od strateškog značaja na lokalnom nivou, pozitivni efekti donošenja propisa u potpunosti opravdavaju njegovo usvajanje.
- Predloženi propis nema direktan uticaj na stvaranje novih privrednih subjekata niti na tržišnu konkurenciju, jer ne reguliše tržišne odnose niti uslove poslovanja. Međutim, indirektno, unapređenje lokalne infrastrukture može imati povoljan efekat na opšti poslovni ambijent i atraktivnost lokalnih sredina za investicije.
- Primjena predloženog zakona ne uvodi nova administrativna opterećenja niti biznis barijere za privredne subjekte. Rješenja iz propisa ne zahtijevaju dodatne procedure, dozvole ili izvještavanje, već se sprovode kroz postojeće institucionalne i budžetske mehanizme.

5. Procjena fiskalnog uticaja

- Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju propisa i u kom iznosu?;
- Da li je obezbjeđenje finansijskih sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda? Obrazložiti;
- Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze? Obrazložiti;
- Da li su neophodna finansijska sredstva obezbijeđena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu?;
- Da li je usvajanjem propisa predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteci finansijske obaveze?;
- Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?;
- Obrazložiti metodologiju koja je korišćena prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda;

- **Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda? Obrazložiti;**
- **Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa?;**
- **Da li su dobijene primjedbe implementirane u tekst propisa? Obrazložiti.**

- Za implementaciju predloženog propisa nije potrebno obezbijediti dodatna finansijska sredstva iz budžeta Crne Gore, niti iz budžeta jedinica lokalne samouprave. Predložene izmjene se odnose na raspodjelu i namjensko korišćenje dijela prihoda od fiksne koncesione naknade za korišćenje aerodroma i ne stvaraju nove rashodne obaveze.
- S obzirom da se ne zahtijeva obezbjeđenje dodatnih finansijskih sredstava, pitanje jednokratnog ili višegodišnjeg obezbjeđenja sredstava nije primjenljivo. Primjena zakona podrazumijeva kontinuirano usmjeravanje namjenskog dijela prihoda u realizaciju kapitalnih projekata.
- Implementacijom propisa ne proizilaze međunarodne finansijske obaveze jer se predmet izmjena odnosi isključivo na unutrašnju raspodjelu javnih prihoda u nacionalnom okviru.
- Kako se ne uvode dodatne finansijske obaveze, nije potrebno planirati nova sredstva u budžetu za tekuću ili narednu fiskalnu godinu. Raspodjela i korišćenje dijela prihoda vršiće se u okviru postojećih budžetskih pozicija i evidentiranja koncesionih prihoda, u skladu sa važećim budžetskim i računovodstvenim pravilima.
- Predloženim propisom nije predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih bi proistekle finansijske obaveze.
- Implementacijom propisa se ne uvode novi izvori prihoda, niti se mijenja osnov za obračun koncesione naknade. Predlog zakona uređuje raspodjelu i namjenu dijela prihoda koji se ostvaruje po osnovu zaključenog ugovora o koncesiji.
- Kvantifikacija novih izdataka/prihoda nije primjenjiva, jer predložene izmjene ne stvaraju dodatne rashode niti uvode nove prihode, već normiraju namjensko usmjeravanje dijela prihoda od fiksnog dijela koncesione naknade za aerodrome. Procjena je zasnovana na analizi prirode propisa i njegovog fiskalnog tretmana kao preraspodjele unutar postojećih javnih prihoda.
- Nije bilo problema u preciznom obračunu, imajući u vidu da predloženi propis ne uvodi nove fiskalne obaveze niti nove prihode, već uređuje namjenu dijela postojećeg prihoda, čiji će konkretan iznos zavisi od ostvarenja koncesione naknade u toku fiskalne godine.
- Predlagač je Ministarstvo finansija, te se propis priprema u okviru nadležnog organa državne uprave, uz internu koordinaciju i usaglašavanje sa relevantnim organizacionim jedinicama.
- U okviru interne koordinacije, eventualne sugestije i primjedbe relevantnih organizacionih jedinica su razmotrene i, gdje je bilo primjenljivo, inkorporirane u tekst predloga zakona radi postizanja normativno jasnog rješenja.

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**

- U pripremi predloga zakona i prateće analize procjene uticaja propisa nije korišćena posebna eksterna ekspertiza, s obzirom na to da se radi o ciljanoj normativnoj intervenciji koja se odnosi na raspodjelu i namjenu javnih prihoda, u okviru nadležnosti Ministarstva finansija. Analiza je sprovedena na osnovu raspoloživih fiskalnih podataka, važećeg zakonodavnog okvira i institucionalnog iskustva nadležnog organa.

- U okviru ciljanih internih konsultacija ukazana je potreba za jasnijim normiranjem raspodjele i namjene dijela prihoda od koncesione naknade za aerodrome, kako bi se obezbijedila veća predvidivost i transparentnost u finansiranju infrastrukturnih projekata na lokalnom nivou.

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?
- Potencijalne prepreke u implementaciji propisa mogu biti povezane sa dinamikom ostvarivanja prihoda od koncesione naknade za korišćenje aerodroma, kao i sa planiranjem i realizacijom infrastrukturnih projekata od strateškog značaja na lokalnom nivou. Takođe, mogu se javiti izazovi u pogledu usklađivanja budžetskog planiranja i izvršenja između državnog i lokalnog nivoa, naročito u početnoj fazi primjene propisa.
- U cilju obezbjeđenja efikasne primjene propisa i ostvarivanja definisanih ciljeva, nadležni organi će preduzimati mjere koje uključuju:
 - praćenje ostvarenja prihoda od fiksnog dijela koncesione naknade za korišćenje aerodroma;
 - obezbjeđivanje namjenskog korišćenja sredstava za realizaciju infrastrukturnih projekata od strateškog značaja, u skladu sa zakonom;
 - praćenje usklađenosti planiranih i realizovanih budžetskih sredstava po ovom osnovu;
 - saradnju sa jedinicama lokalne samouprave u cilju blagovremenog planiranja i realizacije projekata.
- Ispunjenje ciljeva propisa pratiće se kroz sljedeće ključne indikatore:
 - iznos ostvarenih i namjenski usmjerenih sredstava od fiksnog dijela koncesione naknade za korišćenje aerodroma;
 - broj i vrijednost realizovanih infrastrukturnih projekata od strateškog značaja finansiranih iz ovih sredstava;
 - stepen realizacije planiranih budžetskih sredstava na lokalnom nivou;
 - transparentnost i urednost izvještavanja o korišćenju namjenskih prihoda.
- Za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa biće zaduženo Ministarstvo finansija, u saradnji sa nadležnim organima jedinica lokalne samouprave, kroz postojeće mehanizme budžetskog planiranja, izvršenja i izvještavanja.

Podgorica, 04.02.2026. godine

