

**IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA ZA LOKALNE SAMOUPRAVE**
**PREDLAGAČ PROPISA**

Opština Kotor

**NAZIV PROPISA**
**ODLUKA O IZMJENI ODLUKE O POREZU NA NEPOKRETNOSTI**
**1. Definisane problema**

- Da li je propis posljedica zahtjeva (propisa) na državnom nivou?
- Navesti zakonski osnov za donošenje propisa, kao i odnos sa strateškim dokumentima lokalne samouprave ako postoji?
- Da li lokalna samouprava može odstupati od odredbi propisa na državnom nivou i u kojoj mjeri?
- Da li je riječ o sopstvenim nadležnostima ili prenesenom, odnosno povjerenom poslu lokalne samouprave?
- 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)?

1. Predloženi propis nije direktna posljedica izričitog zahtjeva sa državnog nivoa, već proizilazi iz obaveze primjene Zakon o porezu na nepokretnosti. Ovim zakonom propisano je da jedinice lokalne samouprave uređuju bliže kriterijume za utvrđivanje poreza, u skladu sa zakonom. Dakle, donošenje odluke predstavlja izvršavanje zakonskog ovlašćenja, a ne imperativne obaveze izmjene propisa.

Članom 1 stav 2 Zakona o porezu na nepokretnosti ("Službeni list Crne Gore" broj 25/19, 49/22, 152/22, 118/25, 126/25, 133/25) je propisano da bliže kriterijume za utvrđivanje poreza na nepokretnosti propisuje nadležni organ jedinice lokalne samouprave u skladu sa ovim Zakonom.

Član 38 stav 1 tačka 8 Zakona o lokalnoj samoupravi ("Službeni list Crne Gore", broj 2/18, 34/19, 38/20, 50/22, 84/22, 81/25, 98/25) propisuje da Skupština uvodi i utvrđuje opštinske poreze, takse, naknade i druge sopstvene prihode.

Član 36 Statuta Opštine Kotor ("Službeni list Crne Gore-opštinski propisi", broj 37/19) propisuje da Skupština Opštine uvodi i utvrđuje opštinske poreze, takse i naknade.

Na osnovu navedenih zakonskih odredbi, Skupština ima ovlašćenje da izmijeni Odluku o porezu na nepokretnosti („Službeni list Crne Gore – opštinski propisi“, br. 49/19, 01/21, 65/22 i 69/25).

Predloženi akt je u funkciji ostvarivanja ciljeva fiskalne stabilnosti i održivog upravljanja javnim prihodima.

Da li lokalna samouprava može odstupati od odredbi propisa na državnom nivou i u kojoj mjeri?

Lokalna samouprava ne može odstupati od zakonskih rješenja, ali može, u okviru zakonom propisanih ovlašćenja, bliže urediti pojedine elemente poreza. U konkretnom slučaju, zakon ostavlja prostor za utvrđivanje opštinskog koeficijenta, čime se omogućava prilagođavanje poreske politike lokalnim ekonomskim uslovima. Dakle, odstupanje nije dozvoljeno, ali je

dozvoljena normativna razrada u zakonom utvrđenim okvirima.

Da li je riječ o sopstvenim nadležnostima ili prenesenom, odnosno povjerenom poslu lokalne samouprave?

Riječ je o sopstvenoj nadležnosti lokalne samouprave. Uvođenje i utvrđivanje lokalnih poreza predstavlja izvorni posao opštine, u skladu sa zakonom.

Koje probleme treba da riješi predloženi akt?

Predloženi akt treba da riješi problem naglog povećanja poreske osnovice i poreskog opterećenja usljed rasta tržišnih cijena nepokretnosti.

Koji su uzroci problema?

Glavni uzroci problema su:

- značajan rast prosječne tržišne cijene nepokretnosti;
- zakonska obaveza primjene aktuelne cijene m<sup>2</sup> koju je dostavio MONSTAT;
- nemogućnost primjene trogodišnjeg prosjeka (jer povećanje nije veće od 20%);
- važeći opštinski koeficijent koji dodatno uvećava poresku osnovicu.

Koje su posljedice problema?

Posljedice su:

- značajno povećanje poreza na nepokretnosti (oko 40%);
- povećano finansijsko opterećenje građana i privrede;
- rizik smanjene naplate poreza;
- potencijalno narušavanje socijalne i fiskalne stabilnosti

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

Najviše su pogođeni građani – kroz povećanje poreskih obaveza za približno 40%

Ukoliko se ne izvrši izmjena, opterećenje bi bilo značajno i potencijalno neodrživo za dio poreskih obveznika.

Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa („status quo” opcija)?

U slučaju zadržavanja postojećeg koeficijenta:

- došlo bi do naglog povećanja poreza na nepokretnosti (oko 40%);
- povećao bi se broj poreskih obveznika koji nijesu u mogućnosti da redovno izmiruju obaveze;
- došlo bi do smanjenja naplate i potencijalnog rasta poreskog duga;
- narušila bi se fiskalna stabilnost i povjerenje građana u poreski sistem.

## 2. Ciljevi

### - Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?

Predloženim propisom postižu se sljedeći ciljevi:

- Ublažavanje naglog povećanja poreskog opterećenja – smanjenjem opštinskog koeficijenta ograničava se rast poreza na nepokretnosti na približno 15%–20%, umjesto potencijalnih oko 40%.
- Zaštita ekonomskog položaja građana i privrede – omogućava se lakše izmirivanje poreskih

obaveza i smanjuje rizik od finansijskog opterećenja poreskih obveznika.

- Očuvanje fiskalne stabilnosti lokalnog budžeta – obezbeđuje se kontinuitet i realan nivo naplate poreza, uz izbjegavanje negativnih efekata prekomjernog poreskog opterećenja.
- Usklađivanje sa zakonskim okvirom – obezbeđuje se primjena Zakon o porezu na nepokretnosti uz korišćenje zakonom dozvoljenih instrumenata za prilagođavanje poreske politike.
- Prilagođavanje lokalne fiskalne politike tržišnim kretanjima – reaguje se na rast cijena nepokretnosti na način koji je ekonomski održiv i socijalno prihvatljiv.

### 3. Opcije

- **Zašto je propis neophodan? - 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?**

Donošenje ovog propisa je neophodno radi prilagođavanja sistema oporezivanja nepokretnosti značajnom rastu tržišnih cijena, uz istovremeno očuvanje fiskalne stabilnosti i zaštitu poreskih obveznika.

Primjena važećih parametara, bez izmjene opštinskog koeficijenta, dovela bi do naglog i značajnog povećanja poreskog opterećenja (oko 40%), što bi moglo ugroziti ekonomsku održivost za dio građana i privrede, kao i negativno uticati na naplatu poreza.

S obzirom na to da je primjena aktuelne tržišne cijene obavezna u skladu sa Zakon o porezu na nepokretnosti, izmjena opštinskog koeficijenta predstavlja jedini raspoloživi instrument kojim lokalna samouprava može ublažiti efekte rasta poreske osnovice.

#### **Koje su moguće opcije za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema?**

Razmatrane su sljedeće opcije:

##### **1. Status quo (bez izmjene propisa)**

Zadržavanje postojećeg opštinskog koeficijenta (1,10) uz primjenu nove tržišne cijene od 2.200 €/m<sup>2</sup>.

##### **Posledice:**

- povećanje poreza za približno 40%;
- značajno opterećenje građana i privrede;
- povećan rizik nenaplativosti i rasta poreskog duga.

##### **2. Regulatorna opcija – izmjena opštinskog koeficijenta (predloženo rješenje)**

Smanjenje opštinskog koeficijenta sa 1,10 na 0,95.

##### **Efekti:**

- ograničavanje rasta poreza na približno 15%–20%;
- ublažavanje fiskalnog pritiska;
- očuvanje stabilnosti budžetskih prihoda.

##### **3. Alternativna regulatorna opcija (drugačiji nivo koeficijenta)**

Utvrđivanje nižeg koeficijenta (npr. ispod 0,95).

##### **Rizici:**

- značajno smanjenje budžetskih prihoda;
- ugrožavanje fiskalne stabilnosti opštine;
- neusklađenost sa potrebama finansiranja javnih funkcija.

#### 4. Analiza uticaja

- Na koga će i kako će najvjerojatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektne?
- Koje troškove ili uštede 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.

#### Finansijski efekti predložene odluke

Primjenom prosječne tržišne cijene od **2.200 €/m<sup>2</sup>** uz postojeći opštinski koeficijent od **1,10**, iznos poreza na nepokretnosti bio bi veći za približno **40%** u odnosu na prethodnu godinu.

Predloženim smanjenjem opštinskog koeficijenta na **0,95**, povećanje poreza bi iznosilo približno **15% do 20%**, u zavisnosti od vrste i namjene nepokretnosti.

Na taj način, i pored povećanja tržišne cijene nepokretnosti, fiskalni pritisak na građane bio bi značajno ublažen, uz zadržavanje stabilnosti prihoda lokalnog budžeta.

Na koga će i kako će najvjerojatnije uticati rješenja u propisu (pozitivni i negativni, direktni i indirektni uticaji)

Direktni uticaji:

Pozitivni:

- Građani (vlasnici nepokretnosti) – ublažava se rast poreskog opterećenja (sa potencijalnih ~40% na ~15%–20%).
- Lokalna samouprava – obezbjeđuje se stabilnija i realnija naplata poreza

Negativni:

- Budžet opštine – potencijalno manji rast prihoda u odnosu na situaciju bez izmjene koeficijenta

---

Indirektni uticaji:

Pozitivni:

- povećanje poreske discipline i naplate;
- očuvanje socijalne stabilnosti;
- jačanje povjerenja građana u poreski sistem.

Administracija:

- nema značajnih dodatnih troškova primjene, jer se radi o izmjeni postojećeg parametra u okviru već uspostavljenog sistema.

Da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata i tržišna konkurencija?

Predloženi propis nema direktan cilj podsticanja osnivanja novih privrednih subjekata

Procjena administrativnih opterećenja i biznis barijera

- Administrativna opterećenja:  
Ne povećavaju se. Primjena propisa ne zahtijeva nove procedure, dokumentaciju niti dodatne administrativne obaveze za građane i privredu.
- Biznis barijere:  
Ne uvode se nove barijere. Naprotiv, smanjenjem poreskog opterećenja u odnosu na status quo, indirektno se smanjuju finansijske prepreke poslovanju.
- Efikasnost sistema:  
Očekuje se poboljšanje efikasnosti naplate poreza i smanjenje administrativnih postupaka prinudne naplate.

## 5. Procjena fiskalnog uticaja

- Da li propis utiče na visinu prihoda ili troškova lokalne samouprave?
- Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta lokalnih samouprava odnosno 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 su neophodna finansijska sredstva obezbijedena u budžetu lokalnih samouprava odnosno budžetu Crne Gore za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu?
- Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za lokalne samouprave odnosno za budžet Crne Gore?

### Da li propis utiče na visinu prihoda ili troškova lokalne samouprave?

Da, propis utiče na visinu prihoda lokalne samouprave.

Predloženim smanjenjem opštinskog koeficijenta dolazi do **umanjenja potencijalnog rasta prihoda** od poreza na nepokretnosti u odnosu na scenario bez izmjene propisa. Međutim, očekuje se da će efekat biti **fiskalno neutralan ili umjereno pozitivan u praksi**, imajući u vidu veću naplativost poreza i smanjenje rizika od poreskog duga.

Propis ne utiče na rashodnu stranu budžeta.

### Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava za implementaciju propisa i u kom iznosu?

Za implementaciju propisa nije potrebno obezbjeđenje dodatnih finansijskih sredstava, ni iz budžeta lokalne samouprave niti iz budžeta Crne Gore.

Primjena propisa vrši se u okviru postojećih administrativnih kapaciteta i informacionog sistema za obračun i naplatu poreza.

### Da li je obezbjeđenje finansijskih sredstava jednokratno ili tokom određenog vremenskog perioda?

Nije potrebno obezbjeđivanje finansijskih sredstava, te se ovo pitanje ne primjenjuje.

### Da li su neophodna finansijska sredstva obezbijedena u budžetu?

S obzirom na to da nijesu potrebna dodatna finansijska sredstva za sprovođenje propisa, nije potrebno njihovo posebno planiranje u budžetu.

### Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za lokalne samouprave odnosno za budžet Crne Gore?

Da, implementacijom propisa ostvarivaće se prihod za budžet lokalne samouprave po osnovu poreza na nepokretnosti.

Iako će prihod biti **manji u odnosu na maksimalno mogući iznos** (u slučaju zadržavanja koeficijenta 1,10), očekuje se da će biti **stabilniji i realnije naplativ**, čime se doprinosi dugoročnoj fiskalnoj održivosti.

Propis nema uticaja na prihode budžeta Crne Gore.

## 6. Konsultacije zainteresovanih strana

- Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertska podrška i ako da, kako.
- Naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi RIA procesa i kako (javne ili ciljane konsultacije).
- Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa i da li su dobijene primjedbe uključene u tekst propisa? Obrazložiti
- Naznačiti glavne rezultate konsultacija, i koji su predlozi i sugestije zainteresovanih strana prihvaćeni odnosno nijesu prihvaćeni. Obrazložiti.

### Da li je korišćena eksterna ekspertska podrška i ako da, kako?

Prilikom izrade predloženog propisa nije korišćena formalna eksterna ekspertska podrška.

Analiza i priprema rješenja zasnovane su na podacima Uprave za statistiku Crne Gore (MONSTAT), važećem zakonodavnom okviru, kao i internim stručnim kapacitetima nadležnih organa lokalne uprave (sekretarijat za lokalne prihode, budžet i finansije).

2. Tokom pripreme akta konsultovane su sledeće grupe zainteresovanih strana:

- Građani i poreski obveznici – putem javne rasprave u trajanju od 15 dana;
3. Nije bilo sugestija Ministarstva

Rezultati sprovedenih konsultacija u okviru Sekretarijata i drugih nadležnih organa Opštine ukazuju na potrebu:

- ublažavanja naglog povećanja poreskog opterećenja;
- očuvanja stabilnosti budžetskih prihoda;
- obezbjeđivanja realne naplate poreza.

**Predlozi koji se mogu prihvatiti:**

- smanjenje opštinskog koeficijenta kao mjere za ublažavanje fiskalnog pritiska;
- izbor nivoa koeficijenta (0,95) koji obezbjeđuje balans između prihoda i opterećenja.

**Predlozi (implicitno razmatrani kroz analizu) koji se ne mogu prihvatiti:**

- zadržavanje postojećeg koeficijenta (1,10), zbog značajnog povećanja poreskog opterećenja;
- dodatno smanjenje koeficijenta ispod predloženog nivoa, zbog negativnog uticaja na budžetske prihode.

Razlozi za neprihvatanje ovih opcija zasnivaju se na potrebi očuvanja fiskalne stabilnosti i zakonite primjene poreskih propisa.

## 7: Monitoring i evaluacija

- **Koje su potencijalne prepreke za implementaciju propisa?**
- **Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva?**
- **Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa?**

### 1. Koje su potencijalne prepreke za implementaciju propisa?

Implementacija ovog propisa ne očekuje se da izazove značajne prepreke, ali potencijalni izazovi mogu uključivati:

1. Potrebna prilagođavanja u informacionim sistemima
2. Potrebno dodatno informisanje poreskih obveznika
  - Građani i privredni subjekti moraju biti obaviješteni o promjenama radi blagovremenog izmirivanja poreza i razumijevanja poreskih obaveza.
  - Ova prepreka se lako prevazilazi javnim obavještenjem.

Sve navedene prepreke su ograničene i upravljive, i ne utiču na mogućnost pune primjene propisa.

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

Uspješnost primjene propisa pratiće se kroz sljedeće indikatore:

- stepen naplate poreza na nepokretnosti (procenat naplaćenih u odnosu na utvrđene obaveze);
- ukupan iznos ostvarenih prihoda od poreza na nepokretnosti;
- broj i iznos poreskog duga;
- pravovremenost donošenja rješenja o porezu (u zakonskom roku).

Za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa biće zadužen Sekretarijat za lokalne prihode, budžet i finansije Opštine Kotor – kao glavni organ odgovoran za:

- utvrđivanje poreza na nepokretnosti,
- praćenje primjene novih poreskih stopa i koeficijenata,
- analizu fiskalnih efekata,
- procjenu uticaja na stabilnost budžeta,
- godišnje izvještavanje Skupštini o realizaciji prihoda

**Datum i mjesto:**

U Kotoru, 11.03.2026.g.

**SEKRETAR,**

Nebojša Ilić, dipl.ecc