

Crna Gora
 OPŠTINA TIVAT
 Sekretarijat za finansije
 Broj:
 Tivat, 6.5.2026. godine

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA ZA LOKALNE SAMOUPRAVE

PREDLAGAČ PROPISA

Opština Tivat

NAZIV PROPISA

ODLUKA O IZMJENAMA ODLUKE O POREZU NA NEPOKRETNOSTI U OPŠTINI TIVAT

1. Definisanje problema

- Da li je propis posljedica zahtjeva (propisa) na državnom nivou?
 - Navedi 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)?
- Pravni osnov za donošenje Odluke o izmjenama Odluke o porezu na nepokretnosti u Opštini Tivat sadržan je u odredbama Zakona o porezu na nepokretnosti („Službeni list Crne Gore“, br. 25/19, 49/22, 152/22, 118/25, 126/25 i 133/25), Zakona o lokalnoj samoupravi („Službeni list Crne Gore“, br. 2/18, 34/19, 38/20, 50/22, 84/22, 81/25 i 98/25) i Statuta Opštine Tivat („Službeni list Crne Gore – opštinski propisi“, br. 24/18 i 9/20).
 - Član 1 stav 2 Zakona o porezu na nepokretnosti propisuje da bliže kriterijume za utvrđivanje poreza na nepokretnosti propisuje nadležni organ jedinice lokalne samouprave, u skladu sa zakonom. Član 2 Zakona propisuje da prihodi od poreza na nepokretnosti pripadaju jedinici lokalne samouprave na čijoj teritoriji se nalazi nepokretnost.
 - Član 38 stav 1 tačka 2 Zakona o lokalnoj samoupravi propisuje da skupština donosi propise i druge opšte akte, a tačka 8 da uvodi i utvrđuje opštinske poreze, takse, naknade i druge sopstvene prihode.
 - Član 35 stav 1 tačka 8 Statuta Opštine Tivat propisuje da Skupština uvodi i utvrđuje opštinske poreze, takse, naknade i druge sopstvene prihode, a član 39 propisuje akta koja Skupština donosi u vršenju poslova iz svog djelokruga.
 - Lokalna samouprava ne može odstupati od odredbi Zakona o porezu na nepokretnosti, ali u granicama i ovlaštenjima datim zakonom svojim propisom razrađuje pojedina pitanja – prvenstveno opštinski korektivni koeficijent za utvrđivanje prosječne tržišne cijene m² stambenog objekta, koji prema članu 6b stav 3 Zakona može biti određen u rasponu od 0,10 do 2,00.
 - Utvrđivanje i naplata poreza na nepokretnosti predstavlja sopstvenu nadležnost lokalne samouprave i sopstveni prihod, u skladu sa članom 7 stav 1 tačka 1 Zakona o finansiranju lokalne samouprave i članom 15 Statuta Opštine Tivat.
 - Predloženom odlukom rješavaju se dva problema. Prvi problem je terminološko i sadržajno neusklađivanje važeće Odluke o porezu na nepokretnosti u Opštini Tivat sa izmjenama i dopunama Zakona o porezu na nepokretnosti iz 2025. godine – izmijenjen je član 1 Zakona, u članu 3 stav 2 brisan je termin „objekti u izgradnji“, a riječ „drugi“ zamijenjena je riječju „inženjerski“, dok važeća opštinska odluka i dalje sadrži raniju terminologiju.

- Drugi i najvažniji problem je nagli rast poreske osnovice za 2026. godinu uzrokovan ubrzanim rastom prosječne tržišne cijene kvadratnog metra stana u novogradnji u Crnoj Gori. Prema podacima MONSTAT-a prosječna cijena za 2025. godinu iznosi 2.200 eura, dok za Opštinu Tivat ne postoji poseban podatak. Povećanje cijene 2024 → 2025 iznosi 19,31%, dakle ne prelazi zakonom propisani prag od 20% iz člana 6b stav 4 Zakona, zbog čega opština ne može primijeniti mehanizam trogodišnjeg prosjeka.
- Posljedice problema – status quo: ukoliko se ne donese predložena odluka, primjenom važećeg opštinskog koeficijenta od 0,95 na cijenu od 2.200 eura, efektivna poreska osnovica za 2026. godinu iznosila bi 2.090 eura/m², što u odnosu na osnovicu za 2025. godinu (1.493,08 eura/m² dobijenu primjenom trogodišnjeg prosjeka i koeficijenta 0,95) predstavlja rast od približno 39,98%. Time bi se direktno oštetili svi poreski obveznici (fizička i pravna lica) na teritoriji Opštine Tivat, a fiskalni kapacitet značajnog dijela obveznika bio bi ozbiljno ugrožen.

2. Ciljevi

- Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?

Predloženom odlukom postižu se sljedeći ciljevi:

- Ublažavanje rasta poreske obaveze za 2026. godinu – smanjenjem opštinskog korektivnog koeficijenta sa 0,95 na 0,80 rast efektivne poreske osnovice u odnosu na 2025. godinu se ograničava sa približno 39,98% na približno 17,88%, čime se štiti fiskalni kapacitet poreskih obveznika i nastavlja kontinuitet mjera koje Opština Tivat preduzima od 2022. godine.
- Usklađivanje važeće Odluke o porezu na nepokretnosti u Opštini Tivat sa izmjenama i dopunama Zakona o porezu na nepokretnosti iz 2025. godine, kako u pogledu sadržaja člana 1 odluke, tako i u pogledu terminologije koja se odnosi na predmet oporezivanja (uvođenje pojma „inženjerski objekti“ i brisanje pojma „objekti u izgradnji“).
- Obezbeđenje pravne sigurnosti i jasnoće u primjeni opštinske odluke, kao i puna saglasnost normativnog okvira lokalne samouprave sa zakonskim rješenjima.

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?

Razmatrane su sljedeće opcije:

- Opcija „status quo” – ne donositi izmjene odluke. Ova opcija je razmatrana, ali nije prihvatljiva, jer bi zadržavanje važećeg opštinskog koeficijenta od 0,95 dovelo do rasta efektivne poreske osnovice za 2026. godinu od približno 39,98%, što predstavlja nesrazmjerno opterećenje za poreske obveznike. Pored toga, status quo bi značio i nastavak primjene odluke koja u pojedinim odredbama nije usklađena sa važećim zakonom.
- Primjena člana 6b stav 4 Zakona (utvrđivanje osnovice na osnovu trogodišnjeg prosjeka) – ova opcija nije pravno moguća, jer rast prosječne tržišne cijene m² stana za 2025. godinu (sa 1.844 na 2.200 eura, odnosno 19,31%) ne prelazi zakonski propisani prag od 20%.
- Smanjenje poreskih stopa – ova opcija nije svrsishodna, jer Zakon o porezu na nepokretnosti propisuje minimalne poreske stope koje se već primjenjuju kao donja zakonska granica.
- Smanjenje opštinskog korektivnog koeficijenta sa 0,95 na 0,80 – preferirana opcija. Ovaj mehanizam je u potpunosti u skladu sa članom 6b stav 3 Zakona o porezu na nepokretnosti, koji dozvoljava opštinski koeficijent u rasponu od 0,10 do 2,00, i predstavlja jedini pravno održiv i fiskalno razuman način da se rast poreske obaveze ublaži.

Pored ove izmjene, neophodno je istovremeno izvršiti i terminološko usklađivanje odluke sa zakonom (zamjena pojma „drugi objekti“ pojmom „inženjerski objekti“, brisanje pojma „objekti u izgradnji“ i izmjena člana 1 odluke), što nije moguće ostvariti drugim sredstvima osim normativnom intervencijom u tekstu odluke.

4. Analiza uticaja

- Na koga će i kako će najvjerovatnije 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.

- Predložena odluka pozitivno utiče na sve poreske obveznike na teritoriji Opštine Tivat, kako fizička tako i pravna lica, jer ograničava rast poreske obaveze za 2026. godinu sa približno 40% na približno 18%.

Konkretni finansijski efekti za poreske obveznike:

- Vlasnik stana od 51 m² u zoni IIIa, starosti 10 godina, sa poreskom stopom 0,25%: porez za 2025. godinu – 205,42 eura; sa važećim koeficijentom 0,95 za 2026. godinu – 287,55 eura; sa predloženim koeficijentom 0,80 za 2026. godinu – 242,15 eura. Godišnja ušteda iznosi 45,40 eura.
- Vlasnik vile od 81 m² u ekskluzivnoj zoni, starosti 16 godina, sa poreskom stopom 0,56%: porez za 2025. godinu – 2.372,29 eura; sa koeficijentom 0,95 – 3.320,74 eura; sa predloženim koeficijentom 0,80 – 2.796,41 eura. Godišnja ušteda iznosi 524,33 eura.
- Vlasnik starijeg stana od 74 m² u zoni Ia, starosti 60+ godina, sa poreskom stopom 0,25%: porez za 2025. godinu – 155,57 eura; sa koeficijentom 0,95 – 217,76 eura; sa predloženim koeficijentom 0,80 – 183,38 eura. Godišnja ušteda iznosi 34,38 eura.
- Kumulativni efekat mjera Opštine Tivat za period 2022–2026. godine pokazuje da je dosljednom primjenom raspoloživih zakonskih mehanizama (trogodišnji prosjeci u 2022. i 2025. godini, smanjenje koeficijenta u 2023. godini i predloženo smanjenje za 2026. godinu) ostvareno umanjeње ukupnog poreskog opterećenja od približno 16,37% u odnosu na scenario bez ikakvih intervencija.
- Implementacijom propisa građanima i privredi ne stvaraju se dodatni troškovi, niti dodatna administrativna opterećenja ili biznis barijere. Postupak utvrđivanja, naplate i kontrole poreza odvija se po važećim procedurama Sekretarijata za finansije – Odjeljenja lokalnih javnih prihoda, bez potrebe za novim radnjama na strani obveznika.
- Pozitivne posljedice donošenja propisa (zaštita fiskalnog kapaciteta obveznika i pravna sigurnost) opravdavaju indirektni efekat na strani prihoda Budžeta Opštine, koji se obrazlaže u sljedećoj tački.

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 obezbijeđena 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?

- Uprava za statistiku – MONSTAT, aktom broj 11-059/26-930/2 od 9. marta 2026. godine, obavijestila je Opštinu Tivat da se za Opštinu Tivat ne objavljuje poseban podatak o prosječnoj cijeni stana u novogradnji, već da je Tivat sastavni dio prosječne cijene za Primorski region, koja prema preliminarnim podacima za 2025. godinu iznosi 2.412 eura, dok prosječna cijena kvadratnog metra stana u novogradnji za Crnu Goru u 2025. godini iznosi 2.200 eura.
- Povećanje cijene m² stana u novogradnji za Crnu Goru u odnosu na 2024. godinu (kada je iznosilo 1.844 eura) iznosi 19,31%, što ne prelazi zakonski prag od 20% iz člana 6b stav 4 Zakona o porezu na nepokretnosti. Zbog toga ne postoji mogućnost primjene mehanizma trogodišnjeg prosjeka, kao što je to učinjeno za 2022. i 2025. godinu.
- Bez izmjene odluke, uz važeći opštinski koeficijent 0,95, efektivna poreska osnovica za 2026. godinu iznosila bi 2.090 eura/m², što u odnosu na osnovicu za 2025. godinu od 1.493,08 eura/m² (dobijenu primjenom trogodišnjeg prosjeka 1.571,66 × 0,95) predstavlja rast od 39,98%. Predloženim smanjenjem koeficijenta sa 0,95 na 0,80, efektivna osnovica za 2026. godinu iznosila bi 1.760 eura/m², odnosno rast u odnosu na 2025. godinu bio bi ograničen na 17,88%.

- Pošto nije moguće smanjenje poreskih stopa (Zakon o porezu na nepokretnosti propisuje minimalne stope koje se već primjenjuju), smanjenje opštinskog korektivnog koeficijenta predstavlja jedini raspoloživi mehanizam za ublažavanje rasta poreske obaveze.
- Uticaj na prihode Budžeta Opštine Tivat: predložena izmjena dovodi do umanjenja efektivne poreske osnovice za 2026. godinu u odnosu na scenario bez izmjene (sa 2.090 na 1.760 eura/m²). Međutim, i pored ovog umanjenja, prihodi Budžeta Opštine od poreza na nepokretnosti za 2026. godinu očekuju se na nivou koji je veći od ostvarenja u 2025. godini, jer je predložena efektivna osnovica (1.760 eura/m²) ipak viša od osnovice za 2025. godinu (1.493,08 eura/m²). Time je obezbijeđeno očuvanje fiskalnog kapaciteta poreskih obveznika uz prirodan rast prihoda Budžeta Opštine, koji prati rast tržišne vrijednosti nepokretnosti.
- Za implementaciju propisa nije potrebno obezbjeđenje dodatnih finansijskih sredstava iz Budžeta Opštine Tivat niti iz budžeta Crne Gore. Postupak utvrđivanja i naplate poreza vrši organ uprave nadležan za lokalne javne prihode, u okviru postojećih kadrovskih i materijalnih kapaciteta.
- Implementacijom propisa ostvarivat će se prihodi Budžeta Opštine Tivat po osnovu poreza na nepokretnosti, kao sopstveni prihod jedinice lokalne samouprave.

6. Konsultacije zainteresovanih strana

- Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertna podrška i ako da, kako.
- Naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi RIA procesa i kako (javne ili cilijane 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.

- Eksterna ekspertna podrška u izradi ovog propisa nije korišćena.
- U postupku pripreme propisa korišćeni su zvanični podaci Uprave za statistiku Crne Gore – MONSTAT (dopis broj 11-059/26-930/2 od 9. marta 2026. godine), kao i interni analitički podaci Sekretarijata za finansije – Odjeljenja lokalnih javnih prihoda.
- Obrazloženje predloga odluke sadrži analizu finansijskog efekta na poreske obveznike i hronološki pregled mjera koje je Opština Tivat preduzimala u periodu 2022–2026. godine, čime se obezbjeđuje puna transparentnost predloženih rješenja.

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?

- Ne postoje posebne prepreke za implementaciju propisa. Postupak utvrđivanja, naplate i kontrole poreza na nepokretnosti odvija se u okviru redovnog rada nadležnog organa

Glavni indikatori za mjerenje ispunjenja ciljeva su:

- Kretanje prosječnog iznosa poreske obaveze po obvezniku za 2026. godinu u odnosu na 2025. godinu;
- Ostvarenje prihoda od poreza na nepokretnosti u Budžetu Opštine Tivat za 2026. godinu;
- Stopa naplate poreza na nepokretnosti i broj postupaka prinudne naplate;
- Broj prigovora i žalbi izjavljenih na rješenja o utvrđivanju poreza.
- Sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa vršiće Sekretarijat za finansije Opštine Tivat – Odjeljenje lokalnih javnih prihoda, u okviru svojih redovnih nadležnosti utvrđivanja, naplate i kontrole naplate poreza na nepokretnosti.

Datum i mjesto



PREDSJEDNIK
