



Broj:01-430/26-138/4

Podgorica, 05.03.2026. godine

Savjet Agencije za zaštitu konkurencije na osnovu člana 20f stav 1 tačka 10, 19 stav 2 tačka 14 Zakona o zaštiti konkurencije ("Sl. list CG", br. 44/12, 13/18 i 145/21), u postupku davanja mišljenja po zahtjevu Ministarstva finansija, a na osnovu prijedloga mišljenja zamjenika direktora Agencije za zaštitu konkurencije, na sjednici održanoj 05.03.2026. godine donosi

MIŠLJENJE

I Predlogom Zakona o upravljanju privrednim društvima u vlasništvu države ne uređuje se neposredna dodjela državne pomoći.

II Ministarstvo finansija je u obavezi da Agenciji za zaštitu konkurencije dostavi nacrt akta na osnovu kojeg se vrši neposredna dodjela državne pomoći.

III Neophodno je da, u članu 12 stavovi 7,8 i 9 umjesto riječi "nadležan za zaštitu konkurencije", zamijeniti riječima "nadležan za kontrolu državne pomoći", kao i brisati ili promijeniti član 61 stav 2 tačku 1, ukoliko se dodjeljuje nadležnost Agenciji za zaštitu konkurencije, a koja se odnosi na novčane kazne, jer su iste već propisane čl. 59 i 60 Zakona o kontroli državne pomoći ("Sl list CG", br. 89/25).

Obrazloženje

Zahtjev

Ministarstvo finansija (u daljem tekstu „Ministarstvo“) podnijelo je Zahtjev za davanje mišljenja br. 11-430/26-5460/1 od 23.02.2026. godine, zaveden u Agenciji za zaštitu konkurencije (u daljem tekstu: „Agencija“), br. 03-430/26-138/1 od 23.02.2026. godine, na Predlog zakona o upravljanju privrednim društvima u vlasništvu države (u daljem tekstu: „**Predlog zakona**“).

U prilogu inicijalnog akta, dostavljen je Predlog zakona o upravljanju privrednim društvima u vlasništvu države (u daljem tekstu: „**Predlog Zakona**“).



Predlog Zakona o upravljanju privrednim društvima u vlasništvu države

Članom 1 Predloga Zakona definiše se predmet zakona, tj. pravni okvir za osnivanje, upravljanje i kontrolu privrednih društava u vlasništvu države, odnosno lokalne samouprave, uključujući načela korporativnog upravljanja i odnose organa upravljanja.

Članom 2 Predloga Zakona uređuje se pojam privrednih društava u vlasništvu države, način ostvarivanja vlasničkih ovlašćenja i izuzetak u slučaju Razvojne banke Crne Gore.

Nadalje odredbom člana 3 Predloga zakona definišu se privredna društva koja su u vlasništvu lokalne samouprave i primjenu zakona na njih.

Član 4 Predloga zakona objašnjava zavisna društva (pod kontrolom državnih društava) i društva sa manjinskim učešćem države ili opštine.

Član 5 Predloga zakona propisuje ciljeve privrednih društava u vlasništvu države, odnosno lokalne samouprave javne usluge, i načelo odgovornog upravljanja.

Ciljevi privrednog društva u vlasništvu države i lokalne samouprave su:

- 1) održivo poslovanje, u skladu sa ciljevima održivog razvoja utvrđenim na nivou Crne Gore;
- 2) efikasno vršenje javnih usluga koje su povjerene društvu na vršenje u skladu sa zakonom ili drugim propisom;
- 3) dugoročno uvećanje sopstvene vrijednosti; i
- 4) podsticanje ekonomskog razvoja Crne Gore, odnosno odgovarajuće lokalne samouprave.

Načelo odgovornog upravljanja podrazumijeva da se društvom iz stava 1 ovog člana upravlja na efikasan, profesionalan, transparentan i finansijski održiv način, u skladu sa ovim i posebnim zakonom, politikom državnog vlasništva, pismom o očekivanjima, opštim aktima tog društva i odlukama organa društva.

Članom 12 Predloga zakona propisani su uslovi za osnivanje, odnosno sticanje učešća u privrednom društvu u vlasništvu države:

Država može osnovati privredno društvo, odnosno steći većinsko ili kontrolno učešće u privrednom društvu u smislu zakona kojim se uređuju privredna društva ako je ispunjen najmanje jedan od sljedećih uslova:

- 1) Postojanje prirodnog monopola;
- 2) Tržište određene robe, odnosno usluga nije funkcionalno, a takva situacija se ne može u bitnom unaprijediti kroz izmjenu propisa;
- 3) Tražnja za određenom robom, odnosno uslugama ne može se na odgovarajući način zadovoljiti od strane učesnika na tržištu koji nisu pod kontrolom države, a razumno je za očekivati da bi državno vlasništvo nad učesnikom na tržištu bilo značajno efikasnije i pouzdanije u smislu troškova i kvaliteta robe, odnosno usluga;
- 4) duštveno odgovorni razlozi;
- 5) ispunjavanje strateškog nacionalnog interesa ili postizanje strateškog cilja države.



Pored uslova iz stava 1 ovog člana, svako privredno društvo u vlasništvu države mora ispunjavati i uslov da pokriva najmanje 50% svojih operativnih troškova u smislu propisa o računovodstvu, iz prihoda od prodaje robe, odnosno pružanja usluga na tržištu.

Uslov iz stava 3 ovog člana ne odnosi se na novoosnovana privredna društva u vlasništvu države, za prve dvije godine njihovog poslovanja.

Inicijativu za osnivanje, odnosno sticanje većinskog ili kontrolnog učešća u privrednom društvu Vladi može da uputi organ državne uprave nadležan za određenu oblast.

Ispunjenost uslova iz stava 1 tač. 1, 2 i 3 ovog člana utvrđuje organ nadležan za zaštitu konkurencije.

Zahtjev za utvrđivanje ispunjenosti uslova iz st. 1, 2 i 3 ovog člana, nadležni organ državne uprave, RBCG, fond, odnosno drugo pravno lice koje osniva ili kontroliše država dužni su da podnesu organu nadležnom za zaštitu konkurencije prije osnivanja, odnosno sticanja većinskog ili kontrolnog učešća u smislu stava 1 ovog člana, kao i da se do dobijanja mišljenja tog organa uzdrže od preduzimanja daljih radnji u vezi sa konkretnim pravnim poslom.

Istovremeno sa podnošenjem zahtjeva organu nadležnom za zaštitu konkurencije, subjekti iz stava 7 ovog člana podnose zahtjev organu državne uprave nadležnom za poslove koordinacije vlasništva u privrednim društvima u vlasništvu države (u daljem tekstu: Ministarstvo), radi dobijanja saglasnosti za osnivanje, odnosno sticanje većinskog ili kontrolnog učešća u privrednom društvu.

Po dobijanju mišljenja organa nadležnog za zaštitu konkurencije i saglasnosti Ministarstva, subjekti iz stava 7 ovog člana dužni su da sačine analizu opravdanosti osnivanja, odnosno sticanja većinskog ili kontrolnog učešća u privrednom društvu i da je, uz mišljenje i saglasnost, dostave Vladi na odlučivanje.

Odluku Vlade iz stava 10 ovog člana, sa detaljnim obrazloženjem, Ministarstvo objavljuje na portalu iz člana 54 stav 2 ovog zakona.

U okviru analize poslovanja privrednih društava u vlasništvu države koju vrši u skladu sa ovim zakonom, Ministarstvo je dužno da provjerava uslađenost sa uslovom iz stava 3 ovog člana i javno objavi rezultate te provjere.

Članom 13 Predloga zakona uređuje se osnivanje, odnosno sticanje učešća u privrednim društvima na konkurentnom tržištu.

Odredbom Člana 14 Predloga status društva od strateškog nacionalnog interesa može se dodijeliti privrednom društvu u vlasništvu države čiji je rad ključan za funkcionisanje države u oblastima od javnog interesa.

Status društva od strateškog nacionalnog interesa dodjeljuje Vlada, prema sljedećim kriterijumima:



- poslovanje društva je od ključnog uticaja na razvoj društva i ekonomije Crne Gore;
- društvo upravlja ključnim nacionalnim resursima;
- preko društva se ostvaruju nacionalni i strateški ciljevi (bezbjednost i odbrana, upravljanje strateškom infrastrukturom i pripadajućim nepokretnostima, obavljanje djelatnosti od javnog interesa i pružanje obaveznih usluga u javnom interesu, formiranje robnih rezervi i sl.).

Odredba Člana 15 Predloga zakona propisuje obavezu privrednih društava u državnoj svojini da razdvoje komercijalne od nekomercijalnih djelatnosti, kroz zaključenje ugovora o javnim uslugama sa državom, odvojeno računovodstvo, kontrolu kompenzacije i revizorsku provjeru, uz zabranu korišćenja sredstava za komercijalne djelatnosti.

Privredna društva u vlasništvu države koja pružaju javne usluge na osnovu zakona ili drugog propisa (nekomercijalna djelatnost), dužna su da sa državom zaključe ugovor o pružanju javnih usluga, kao i da za pružanje tih usluga vode odvojeno računovodstvo.

Ugovorom iz stava 1 ovog člana naročito se utvrđuje visina, odnosno način utvrđivanja visine kompenzacije za pružene javne usluge i način pokrivanja drugih nužnih troškova nastalih prilikom pružanja javne usluge.

Kompenzacija iz stava 2 ovog člana može se isplatiti ili na drugi način odobriti privrednom društvu u vlasništvu države samo u visini troškova nastalih prilikom pružanja javnih usluga, nakon odbitka prihoda od vršenja ovih usluga i uvećano za opravdanu dobit, u smislu propisa kojima se uređuje kontrola državne pomoći.

Nadležni organ državne uprave, odnosno nadležno regulatorno tijelo utvrđuje metodologiju obračuna kompenzacije iz stava 2 ovog člana i obezbjeđuje adekvatan način kontrole njene dosljedne primjene.

Revizor privrednog društva u vlasništvu države dužan je da prilikom vršenja zakonske revizije u skladu sa zakonom provjeri usklađenost subjekta revizije sa obavezom iz stava 1 ovog člana i da izvještaj o tome uključi u izvještaj o reviziji.

Ako privredno društvo u vlasništvu države pored javnih usluga obavlja i komercijalne djelatnosti:

1) ne smije kompenzaciju iz stava 2 ovog člana koristiti za potrebe finansiranja troškova komercijalne djelatnosti; i

2) dužno je da izvrši operativno razdvajanje komercijalnih djelatnosti od javnih usluga u slučaju kad računovodstveno razdvajanje iz stava 1 ovog člana nije dovoljno za postizanje cilja u skladu sa nalazima Ministarstva iz stava 7 ovog člana ili izvještajem revizora iz stava 5 ovog člana.

U okviru postupka analize privrednih društava u vlasništvu države u skladu sa ovim zakonom, Ministarstvo vrši i posebnu provjeru usklađenosti sa obavezama iz stava 1 ovog člana, kao i da li su nadležni organi državne uprave, odnosno nadležna regulatorna tijela izvršila kontrolu načina obračuna i kontrolu plaćanja u skladu sa zakonom, odnosno povraćaj prekomjerno plaćene kompenzacije u smislu propisa kojima se uređuje kontrola državne pomoći, a nalaze te provjere javno objavljuje.

Član 16 obavezuje Ministarstvo da periodično analizira portfelj državnih društava i predlaže mjere



(prodaja, povećanje učešća, prestanak).

Član 22 uvodi institut „pisma o očekivanjima“ – dokument koji sadrži zahtjeve prema državnim privrednim društvima za narednu poslovnu godinu, uključujući strateške ciljeve, učinak, održivost, javne usluge i korporativno upravljanje, uz postavljanje konkretnih pokazatelja i standarda, a članovi organa upravljanja dužni su da postupaju u skladu s tim zahtjevima.

Članom 49 uređuje se pitanje raspolaganja učešćem u kapitalu društva od strateškog nacionalnog interesa, te se istim članom propisuje da se postupak privatizacije ili raspolaganja kapitalom društva od strateškog interesa može pokrenuti samo uz saglasnost Vlade.

Novčanom kaznom u iznosu od 600 eura do 2.000 eura kazniće se za prekršaj članovi organa upravljanja ako organ upravljanja:

1) najkasnije do 15. septembra tekuće godine za narednu godinu, Ministarstvu ne dostavi predloge konkretnih finansijskih, operativnih i drugih pokazatelja iz člana 23 stav 2 ovog zakona, kao i indikativne projekcije tih pokazatelja za naredne tri poslovne godine (član 23 stav 1);

2) ne donese godišnji i trogodišnji, odnosno višegodišnji plan poslovanja, odnosno finansijski plan privrednog društava u vlasništvu države najkasnije do 31. decembra tekuće za narednu poslovnu godinu (član 24 stav 1);

3) ne usvoje i ne obezbijede dosljednu primjenu korporativnih politika u vezi sa upravljanjem svim materijalnim rizicima, pitanjima održivosti i očuvanja životne sredine i sprečavanjem korupcije, saglasno smjernicama Ministarstva (član 28 stav 1);

4) ne donese etički kodeks (član 30 stav 1);

5) ne navedu i detaljno obrazlože postojanje bilo kakvog sukoba interesa ili potencijalnog sukoba interesa u kojem se u tom trenutku nalaze (član 30 stav 3);

6) ne obrazuje komisiju za praćenje primjene etičkog kodeksa i da donese pravila njenog rada (član 30 stav 5);

7) odluku o razrješenju tog člana upravnog odbora ili direktora ne donese u roku od 30 dana od dana prijema obavještenja Ministarstva, odnosno lokalne samouprave o postojanju razloga za razrješenje (član 40 stav 4);

8) ne obrazuje najmanje sljedeće komisije: komisiju za reviziju, komisiju za imenovanja i komisiju za naknade (član 41 stav 1);

9) imenuje člana odbora direktora, odnosno nadzornog odbora koji nije nezavisni član, bez prethodno pribavljene saglasnosti Ministarstva (član 41 stav 3);

10) svi članovi organa upravljanja ne potpišu odluku o usvajanju finansijskih izvještaja privrednog društva u vlasništvu države, odnosno lokalne samouprave (član 43 stav 1);

11) godišnji izvještaj menadžmenta, odnosno konsolidovani izvještaj menadžmenta ne objavi na internet stranici društva i da ga dostavi Ministarstvu, najkasnije do 31. marta, odnosno 31. maja tekuće godine za prethodnu godinu (član 55 stav 3);

Novčanom kaznom u iznosu od 600 eura do 2.000 eura kazniće se za prekršaj odgovorno lice u nadležnom organu državne uprave, RBCG, fondu, odnosno drugom pravnom licu koje osniva ili kontroliše država ako:

1) ne podnese zahtjev organu nadležnom za zaštitu konkurencije prije osnivanja, odnosno sticanja većinskog ili kontrolnog učešća u smislu člana 12 stav 1 ovog zakona, kao i da se do



dobijanja mišljenja tog organa ne uzdrže od preduzimanja daljih radnji u vezi sa konkretnim pravnim poslom (član 12 stav 7);

2) ne sačini analizu opravdanosti osnivanja, odnosno sticanja većinskog ili kontrolnog učešća u privrednom društvu i istu uz mišljenje i saglasnost, ne dostave Vladi na odlučivanje po dobijanju mišljenja organa nadležnog za zaštitu konkurencije i saglasnosti Ministarstva (član 12 stav 9).

Novčanom kaznom u iznosu od 600 eura do 2.000 eura kazniće se za prekršaj fizičko lice koje je određeno za punomoćnika koji zastupa državu na skupštini društva ako:

1) ne glasa na sjednici skupštine privrednog društva u vlasništvu države, odnosno društva sa manjinskim učešćem u skladu sa dobijenim uputstvom za glasanje (član 25 stav 11);

2) u slučaju da punomoćniku ne bude dato uputstvo za glasanje za pojedinačnu tačku dnevnog reda skupštine privrednog društva u vlasništvu države, odnosno društva sa manjinskim učešćem, ne glasa povodom te tačke dnevnog reda na način kojim zastupa interese države, stručno i savjesno (član 25 stav 12).

I Ustavni osnov za donošenje zakona

Ustavni osnov za donošenje Zakona o upravljanju privrednim društvima u vlasništvu države sadržan je u članu 16 tačka 5 Ustava Crne Gore kojim je utvrđeno da se zakonom uređuju pitanja od interesa za Crnu Goru, u koja spadaju i uređenje odnosa u oblasti upravljanja privrednim društvima koja su u vlasništvu države.

II Razlozi za donošenje zakona

Donošenje novog zakona je neophodno radi sveobuhvatnog uređenja oblasti poslovanja privrednih društava u vlasništvu države. Donošenjem novog zakona jasno se uređuju pitanja vlasništva, uspostavljaju se mehanizmi za kvalitetnije korporativno upravljanje ovih privrednih društava kroz uspostavljanje jasnih kriterijuma i procedura za izbor organa upravljanja, kao i uvođenje mehanizma nadzora i jasnog sistema izvještavanja. U tom smislu, novi zakon doprinijeće unaprjeđenju efikasnosti, transparentnosti i odgovornosti u radu privrednih društava u vlasništvu države.

Novi zakon ima za cilj profesionalizaciju upravljanja u skladu sa visokim standardima korporativnog upravljanja koji su preporučeni od strane međunarodne prakse, i definisani u Smjernicama za korporativno upravljanje u državnim preduzećima međunarodne organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD). Pored navedenog, novina u sprovođenju funkcije vlasništva biće promijenjena sa decentralizovanog modela, ka koordinisanom centralizovanom modelu upravljanja vlasništvom, koji predstavlja prelaznu fazu do potpunog uspostavljanja centralizovanog modela upravljanja.

Donošenjem navedenog zakona, Crna Gora će u reformskom smislu napraviti snažan iskorak naprijed, čime će se osigurati zaštita državne imovine, poboljšanje rezultata poslovanja privrednih društava u vlasništvu države, smanjenje troškova i fiskalnih rizika, uz povećanje prihoda za državu, čime će se obezbijediti i veće povjerenje građana i javnosti u poslovanje privrednih društava.

III Usaglašenost sa evropskim zakonodavstvom i potvrđenim međunarodnim kovencijama



Donošenje ovog zakona je sastavni dio Reformske agende u okviru Plana rasta za Zapadni Balkan. preduslov za dobijanje podrške Svjetske banke u vidu kredita za razvojne politike -DPL.

Takođe, donošenje ovog zakona predstavlja usklađivanje sa Direktivom 2006/111/EC koja se odnosi na transparentnost finansijskih odnosa između države i državnih preduzeća, kao i na obavezu računovodstvenog razdvajanja u određenim preduzećima.

Ocjena

Članom 12 Predloga Zakona, precizirano je da se privredna društva osnivaju radi:

- 1) postojanja prirodnog monopola;
- 2) tržišta određene robe, odnosno usluga nije funkcionalno, a takva situacija se ne može u bitnom unaprijediti kroz izmjenu propisa;
- 3) tražnje za određenom robom, odnosno uslugama ne može se na odgovarajući način zadovoljiti od strane učesnika na tržištu koji nisu pod kontrolom države, a razumno je za očekivati da bi državno vlasništvo nad učesnikom na tržištu bilo značajno efikasnije i pouzdanije u smislu troškova i kvaliteta robe, odnosno usluga;
- 4) društveno odgovornih razloga i
- 5) ispunjavanja strateškog nacionalnog interesa ili postizanje strateškog cilja države.

Naprijed navedene odredbe isključuju postojanje konkurencije na tržištu, pa samim tim nema zakonskog osnova da će finansiranjem ovih ciljeva doći do povrede konkurencije, ili prijetnje da će se narušiti konkurencija na tržištu, kao i trgovina između CG i zemalja članica EU.

Posljedično, s obzirom na to da nisu kumulativno ispunjena sva četiri kriterijuma iz Zakona o kontroli državne pomoći, kojim je propisano da je državna pomoć:

- 1) finansijska pomoć koja se direktno ili indirektno dodjeljuje iz javnih sredstava, odlukom Vlade Crne Gore (u daljem tekstu: Vlada), nadležnog organa državne uprave ili nadležnog organa lokalne samouprave, privrednog društva u većinskom vlasništvu države ili jedinice lokalne samouprave i pravnog lica koje upravlja i raspolaže sredstvima javnih prihoda i državnom imovinom u skladu sa zakonom, uključujući fondove Evropske unije i druge javne fondove;
- 2) pomoć koja se dodjeljuje korisnicima koji obavljaju privrednu djelatnost, čime se dovode u povoljniji položaj u odnosu na druge učesnike na tržištu;
- 3) finansijska pomoć koja se ne pruža privrednim društvima pod istim uslovima, ili se pruža selektivno privrednim društvima na osnovu veličine privrednog društva, vrste djelatnosti, mjesta poslovanja ili mjesta registracije privrednog društva, ili je namijenjena jednom privrednom društvu ili se pruža proizvodnji određene robe; i
- 4) pomoć koja ugrožava konkurenciju i utiče na trgovinu između Crne Gore i drugih država suprotno potvrđenim međunarodnim ugovorima,

Obzirom da se iz odredbi Predloga Zakona može utvrditi da nema konkurencije u navedenim situacijama, može se zaključiti da je isključeno prisustvo državne pomoći.



Dodatno, s obzirom na to da je šema državne pomoći svaki akt (zakon, drugi opšti propis, odluka, ugovor, program ili drugi akt) na osnovu kojeg se može neposredno dodijeliti državna pomoć korisnicima državne pomoći na određeno vrijeme u određenom ili neodređenom iznosu, u skladu sa uslovima utvrđenim tim aktom, **Agencija je utvrdila da Predlog Zakona ne predstavlja neposredan osnov za dodjelu državne pomoći, ali da, ukoliko dodje do situacije koja kumulativno ispunjava uslove iz člana 2 Zakona (javna sredstva, ekonomska prednost, selektivnost i uticaj na konkurenciju), takva mjera treba da bude predmet ocjene Agencije.**

Dakle, Agencija ostavlja mogućnost da budući privredni subjekti, osim djelatnosti za koje se osnivaju (čl. 12 st. 1 Predloga Zakona) obavljaju i druge, dodatne djelatnosti, koje bi mogle imati komercijalni karakter, što bi omogućilo prelivanje javnih sredstava na finansiranje ekonomskih djelatnosti, te bi u tom smislu, u takvim situacijama, trebalo zatražiti mišljenje Agencije, u cilju primjene pravila za primanje naknade za usluge od opšteg ekonomskog interesa, kao i druga, eventualna, pitanja dodjele državne pomoći.

Prethodno posebno treba imati u vidu jer je, sa stanovišta prisustva državne pomoći i povrede konkurencije na tržištu, vlasnička struktura irelevantna, a da je, dodatno, moguće da se za neke djelatnosti iz člana 12 stav 1 Predloga Zakona, zainteresuju i drugi privredni subjekti, čime bi se formiralo tržište, odnosno konkurencija na tržištu, i samim tim, otvorilo pitanje državne pomoći.

Kako samim Predlogom Zakona nije definisan proces direktne dodjele sredstava, niti konkretni iznos pomoći po korisniku, odnosno po privrednom društvu, to je Agencija zadužila budućeg davaoca državne pomoći, da nacrt akta na osnovu kojih bi se neposredno dodjeljivala potencijalna državna pomoć, dostavi Agenciji na ocjenu o usklađenosti.

Dodatno, Agencija upućuje da se u članu 12 stavovi 7,8 i 9 riječi “nadležan za zaštitu konkurencije”, zamijene riječima “nadležan za kontrolu državne pomoći”.

Takođe, ukoliko se kaznene odredbe iz člana 61 stav 2 tačka odnose na nadležnost Agencije, ista sugeriše da se brišu ili promijene, jer su već propisane odredbama članova 59 i 60 Zakona o kontroli državne pomoći.

**PREDSJEDNIK SAVJETA
Dragan Damjanović**

Dostavljeno:

- Ministarstvu finansija, Stanka Dragojevića 2, Podgorica**
- u spise predmeta i**
- a/a.**