



NACRT

Vlada Crne Gore

**PREGOVARAČKA POZICIJA CRNE GORE ZA MEĐUVLADINU KONFERENCIJU O
PRISTUPANJU CRNE GORE EVROPSKOJ UNIJI
ZA POGLAVLJE 33 – FINANSIJSKE I BUDŽETSKE ODREDBE**

Podgorica, maja 2014.

I. SAŽETAK PREGOVARAČKE POZICIJE

Crna Gora prihvata pravnu tekovinu Evropske unije (EU) obuhvaćenu poglavljem 33 - Finansijske i budžetske odredbe koja je bila na snazi 26. juna 2013. i do momenta pristupanja EU ne očekuje poteškoće u sprovođenju pravne tekovine Evropske unije u okviru ovog poglavlja.

Crna Gora će preduzeti sve potrebne mjere i stvoriti sve potrebne uslove za djelotvornu i ispravnu primjenu pravne tekovine obuhvaćene ovim poglavljem od dana pristupanja Crne Gore EU. Crna Gora traži korišćenje finansijske kompenzacije i pomoći u prelaznom periodu nakon pristupanja EU.

II. ZAKONODAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR

II. a. Tradicionalna sopstvena sredstva

Zakonodavni okvir Crne Gore koji se odnosi na tradicionalna sopstvena sredstva čine zakonski i podzakonski akti u oblasti carina.

Zakonodavni okvir i detaljan opis carinskog sistema su dati u pregovaračkom poglavlju 29- Carinska unija. Uprava carina je, kao jedna od naplatnih institucija i izvršni organ Ministarstva finansija, nadležna za naplatu budžetskih prihoda, dok je naplata prihoda po osnovu poreza za međunarodnu trgovinu i transakcije isključivo u nadležnosti Uprave carina.

Pravni osnov za prikupljanje budžetskih prihoda je:

- Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti ("Sl. list CG", br. 20/14);
- Naredba o načinu uplate javnih prihoda ("Sl. list RCG", br. 82/04, 10/05, 32/05, 49/05, 51/05, 76/05, 11/06, 42/07, 32/11);
- Pravilnik o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Republike, vanbudžetskih fondova, budžete opština ("Sl. list RCG", br. 35/05, 37/05, 81/05; "Sl. list CG", br. 2/13);
- Zakon o opštem upravnom postupku ("Sl. list RCG", br. 60/03; "Sl. list CG", br. 32/11);
- Carinski zakon ("Sl. list RCG", br. 7/02, 38/02, 72/02, 21/03, 29/05, 66/06; "Sl. list CG", br. 21/08 i 62/13);
- Zakon o carinskoj službi ("Sl. list RCG", br. 7/02 i 29/05);
- Uredba za sprovođenje carinskog zakona ("Sl. list RCG", br. 15/03, 81/06; "Sl. list CG", br. 38/08);
- Pravilnik o obliku, sadržaju, načinu podnošenja i popunjavanja carinske deklaracije i zbirne prijave ("Sl. list RCG", br. 16/03, 43/04, 2/05, 14/05, 48/07);
- Zakon o carinskoj tarifi ("Sl. list CG", br. 28/12).

Crna Gora ne posjeduje proizvodnju šećera, stoga dažbine po ovom osnovu nijesu relevantne za Crnu Goru.

U Upravi carina funkcioniše precizno definisan i operativno funkcionalan način nastajanja i evidencije carinskog duga. Važeći zakonodavni okvir čine:

- Naredba o načinu uplate javnih prihoda ("Sl. list RCG", br. 82/04, 10/05, 32/05, 49/05, 51/05, 76/05, 11/06, 42/07, 32/11);
- Pravilnik o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Republike, vanbudžetskih fondova, budžete opština ("Sl. list RCG", br. 35/05, 37/05, 81/05; "Sl. list CG", br. 2/13);
- Zakon o opštem upravnom postupku ("Sl. list RCG", br. 60/03; "Sl. list CG", br. 32/11);
- Carinski zakon ("Sl. list RCG", br. 7/02, 38/02, 72/02, 21/03, 29/05, 66/06; "Sl. list CG", br. 21/08 i 62/13);
- Zakon o carinskoj službi ("Sl. list RCG", br. 7/02 i 29/05);
- Uredba za sprovođenje carinskog zakona ("Sl. list RCG", br. 15/03, 81/06; "Sl. list CG", br. 38/08);
- Pravilnik o obliku, sadržaju, načinu podnošenja i popunjavanja carinske deklaracije i zbirne prijave ("Sl. list RCG", br. 16/03, 43/04, 2/05, 14/05, 48/07);
- Zakon o carinskoj tarifi ("Sl. list CG", br. 28/12);
- Uredba o odloženom plaćanju carinskog duga ("Sl. list CG", br. 13/10, 11/11, 3/13);
- Uredba o uslovima za odlaganje naplate poreskih i neporeskih potraživanja ("Sl. list CG", br. 67/09, 23/10, 62/10).

Definicija „carinskog duga“ u Carinskom zakonu Crne Gore je usklađena s definicijom pravne tekovine EU koja se odnosi na Regulativu Savjeta (EEZ) 2913/92 o Carinskom zakoniku Zajednice. Članovi od 209-211 koji se odnose na nastanak izvoznog carinskog duga su izbrisani iz Carinskog zakona Crne Gore.

Carinski zakon Crne Gore koji se odnosi na "upotrebu i važenje osiguranja carinskih dugova u zemljama članicama" je djelimično usklađen s pravnom tekovinom EU, citiranom u članu 189 stav 2, u Regulativi Savjeta (EEZ) 2913/92 Carinskog zakona Zajednice. Čl. 189 se odnosi na korišćenje osiguranja za određenu robu u nekoliko država članica koji važi u tim zemljama članicama.

Druga razlika se odnosi na oblike obezbjeđenja. Oblici obezbjeđenja (gotovinski depozit i garancija), član 193 u nacionalnom zakonodavstvu Crne Gore je u potpunosti usklađen s čl. 193 u Regulativi Savjeta (EEZ) 2913/92 Carinskog zakona Zajednice. Međutim, u čl. 194 Carinskog zakona Crne Gore nedostaje pasus koji se odnosi na podnošenje čeka koji se smatra ekvivalentan novcu citiran u čl. 194 Uredbe Savjeta (EEZ) 2913/92 Carinskog zakona Zajednice. Crna Gora će u potpunosti inkorporirati čl. 194 Uredbe Savjeta (EEZ) 2913/92 u svom sadašnjem Carinskom zakonu po pristupanju.

Odredbe o razlozima za otpis carinskog duga, odnosno okolnostima u kojima će se smatrati da je carinski dug otpisan, sadržane su u Zakonu o budžetu i fiskalnoj odgovornosti ("Sl. list

CG", br. 20/14) i Uredbi o uslovima za odlaganje naplate poreskih i neporeskih potraživanja ("Sl. list CG", br. 67/09).

Gašenje carinskog duga definisano je Carinskim zakonom Crne Gore, a djelimično je usklađeno s pravnom tekovinom EU, odnosno Uredbom Savjeta (EEZ) 2913/92 Carinskog zakona Zajednice. Neusklađenost se odnosi na zastarijevanje carinskog duga iz čl. 227a, koji mora biti izbrisan iz postojećeg zakona.

U Upravi carina funkcioniše centralizovan i automatizovan način evidencije carinskog duga. U toku je dopuna funkcionalnosti "Modifikacija finansijskog modula" koja će automatizovati postupke iz naknadne naplate, rješenja iz upravnog postupka, potraživanja nastalih po drugim osnovama za čije plaćanje osnov nije carinska deklaracija, naknade, kazne, kamate i ostala potraživanja nastala ručnim unosom podataka.

Nakon identifikacije vrste prihoda, Uprava carina vrši prenos sredstava s obračunskih računa na centralni račun Državnog trezora, uz istovremeno dostavljanje „Izjave primaoca“ o strukturi javnih prihoda po eko kodovima.

Prenos sredstava se obavlja jednom dnevno, uz obavezu da stanje na obračunskim računima na kraju dana bude nula. Kompletan iznos naplaćenog carinskog duga se svakog dana s evidencionog računa Uprave carina, raspoređen po takozvanim „ekokodovima“, uplaćuje na račun Državnog trezora u Ministarstvu finansija posredstvom Centralne banke.

Postojeći sistem evidencije carinskih potraživanja u Upravi carina, računovodstveno i informaciono, ne podržava razdvajanja računa A i B, ali u okviru samog sistema praćenja carinskog duga već postoji mogućnost identifikovanja načina obezbjeđenja i načina potraživanja.

U operativnoj upotrebi od 2010. u Upravi carina funkcioniše sistem TariCG. TariCG, čija baza podataka sadrži nacionalne propise predstavlja EU TARIC softversko rješenje implementirano i integrisano u sistem obrade carinskih deklaracija. Takođe, TariCG posjeduje računarsko kontrolni modul koji predstavlja osnovu za obračun carinskih dažbina. U TariCG su implementirani carinska tarifa, kao i spoljnotrgovinski propisi zabrane i ograničenja.

Carinska laboratorija je jedan od aktuelnih projekata koji se realizuje u Upravi carina. Puna primjena funkcionalnosti Carinske laboratorije s odgovarajućim carinskim procedurama donijeće novi kvalitet u preciznom definisanju i naplati carinskog duga.

II. b. Sredstva na osnovu poreza na dodatu vrijednost (PDV)

Zakonodavni okvir koji uređuje porez na dodatu vrijednost i njegov sistem prikupljanja podataka razmatra se i usklađuje u okviru poglavlja 16 - Porezi. Poreska uprava Ministarstva finansija zadužena je za prikupljanje prihoda od poreza na dodatu vrijednost u zemlji, a Uprava za carine za prikupljanje PDV prilikom uvoza.

Sistem poreza na dodatu vrijednost je uređen:

- Zakonom o porezu na dodatu vrijednost ("Sl. list RCG", br. 65/01, 38/02, 72/02, 21/03, 76/05; "Sl. list CG", br. 16/07, 29/13) i
- Pravilnikom o primjeni zakona o porezu na dodatu vrijednost ("Sl. list RCG", br. 65/02, 13/03, 59/04, 79/05, 16/06; "Sl. list CG", br. 64/08, 30/13).

Zakon o porezu na dodatu vrijednost donijet je krajem 2001, a primjenjuje se od 1. aprila 2003. kada je njime zamijenjen Porez na promet proizvoda i usluga. Zakon je u značajnoj mjeri usklađen s Direktivom Savjeta 2006/112/EZ. Dalje usklađivanje s ovom Direktivom će se sprovoditi u okviru poglavlja 16 - Porezi.

U Crnoj Gori postoje tri stope poreza na dodatu vrijednost: opšta stopa od 19%, snižena stopa od 7% i nulta stopa od 0%. Zakonom o porezu na dodatu vrijednost propisana su i izuzeća od oporezivanja PDV-om. Crna Gora primjenjuje posebne PDV šeme za: male preduzetnike, poljoprivrednika, putničke agencije i posrednike u prodaji upotrebljivanih proizvoda, umjetnina, kolekcija i antikviteta. Poljoprivredni proizvođači čiji godišnji promet ne prelazi 18.000,00 € imaju pravo na paušalnu stopu 5% prodajne cijene proizvoda i kupcu se omogućava poreski kredit za kupovinu proizvoda. Posrednici u prodaji upotrebljivanih proizvoda, umjetnina, kolekcija i antikviteta podliježu oporezivanju po posebnoj šemi, ali isti ne mogu odbiti ulazni PDV.

II. c. Sredstva na osnovu bruto nacionalnog dohotka (BND)

Crna Gora proizvodi i objavljuje podatak o bruto domaćem proizvodu u skladu s ESA 95 metodologijom. Bruto nacionalni dohodak se još ne proizvodi. Pilot projekat o sprovođenju izmjena ESA 2010. u poređenju s ESA 95, započet je kroz realizaciju dvije aktivnosti: kapitalizaciju istraživanja i razvoja troškova, kao i tretman vojne opreme. ESA 95 metodologija propisuje mogućnost tranzicije bruto domaćeg proizvoda u bruto nacionalni dohodak korišćenjem podataka statistike bilansa plaćanja koji proizvodi Centralna banka Crne Gore.

II. d. Administrativni okvir

U Crnoj Gori postoje odgovarajući administrativni okvir za uspostavljanje efektivnog sistema sopstvenih sredstava EU. Naime, u okviru Ministarstva finansija, u Direktoratu za budžet, osnovana je Direkcija za koordinaciju i upravljanje sopstvenim sredstvima Evropske unije koja će osigurati funkcionalnost organizacione strukture sistema

sopstvenih sredstava u tačnom obračunu, naplati, plaćanju i kontroli sopstvenih sredstava EU, kao i izvještavanje prema Evropskoj komisiji.

Sistem sopstvenih sredstava u Crnoj Gori podrazumjeva i uključivanje Državnog trezora Crne Gore za poslove plaćanja, Poreske uprave i Uprave carina za poslove kontrole i naplate sredstava po osnovu poreza na dodatu vrijednost i carina, kao i Zavoda za statistiku (MONSTAT) za poslove koji su vezani za izračunavanje bruto nacionalnog dohotka (BND).

III. USKLAĐIVANJE ZAKONODAVNOG I INSTITUCIONALNOG OKVIRA S PRAVNOM TEKOVINOM EVROPSKE UNIJE

Iako pravna tekovina EU u ovom poglavlju ne zahtijeva direktnu izmjenu nacionalnog zakonodavstva, tj. njena tačna primjena se odnosi na zemlje članice, te i na Crnu Goru tek po pristupanju u EU, Crna Gora će nastaviti usaglašavanje nacionalne regulative koja se odnosi na oblasti koje utiču na sopstvena sredstva, prije svega u oblasti poglavlja 16 – Porezi, 18 – Statistika, 29 – Carinska unija i 32 – Finansijski nadzor u cilju uspostavljanja efektivnog i efikasnog sistema sopstvenih sredstava EU i u okviru ovih poglavlja će biti iskazana pregovaračka pozicija za svaku oblast posebno.

Osnivanjem Direkcije za koordinaciju i upravljanje sopstvenim sredstvima EU u okviru Ministarstva finansija, Direktorata za budžet, formalno je uspostavljena organizaciona struktura u čijoj nadležnosti će biti koordinacija aktivnosti u cilju obezbjeđivanja pripremljenosti institucija koje učestvuju u sistemu sopstvenih sredstava EU u pretpristupnom periodu, kao i obezbjeđivanja funkcionalnosti sistema sopstvenih sredstava po pristupanju Crne Gore u EU. S tim u vezi, u Crnoj Gori je uspostavljena odgovarajuća organizaciona struktura u oblasti sopstvenih sredstava EU, te nije potrebno formiranje novih institucija ili tijela. Fokus daljeg razvoja ogledaće se primarno u unapređenju i jačanju administrativnih kapaciteta postojećih institucija i organizacionih jedinica.

U cilju očuvanja fiskalne stabilnosti, Crna Gora očekuje finansijsku podršku EU po pristupanju kako bi se obezbijedio jednostavan prelaz u novi sistem i neutralisao negativan fiskalni efekat usljed novonastalih finansijskih obaveza Crne Gore prema EU. S tim u vezi, Crna Gora očekuje da će u prelaznom periodu nakon pristupanja Uniji, biti odobreno korišćenje privremene budžetske kompenzacije i dobijanje pomoći za novčani tok, odnosno iznos sredstava iz budžeta Evropske unije namjenjenih Crnoj Gori biti jednak ili veći od iznosa sredstava koje Crna Gora bude uplaćivala Evropskoj uniji.

III. a. Tradicionalna sopstvena sredstva

Carinsko zakonodavstvo u Crnoj Gori je u dobroj mjeri usklađeno s pravnom tekovinom EU. Pravnu tekovinu u oblasti tarife, Crna Gora će primjenjivati od dana pristupanja EU.

Pregovarački proces u poglavlju 29 - Carinska unija, obezbjediće prihvatanje svih normi koje se tiču carinskog duga. Neophodno je u procesu pridruživanja uskladiti rok za plaćanje od 8 dana s pravnom tekovinom, kao i rokove za plaćanje u slučaju odloženog plaćanja koje se odnosi na globalne dopunske deklaracije.

Otpis nepovratnih dugova je neophodno izmijeniti i dopuniti kako bi bio usaglašen s članom 17, Regulative Savjeta (EZ) 1150/2000 o implementaciji Odluke 2007/436/EC o sastavu sopstvenih sredstava Zajednice, naročito za uspostavljene carinske dažbine koje se smatraju nepovratnim po isteku određenog roka.

Jačanje administrativnih kapaciteta obezbijediće pravilan obračun i efikasnu naplatu carinskog duga. Istovremeno će biti stvoreni uslovi za prikupljanje i uplaćivanje tradicionalnih prihoda u budžet EU. Uspostaviće se odgovarajuće procedure i sistemi za računovodstvo i stavljanje tradicionalnih sopstvenih sredstava na raspolaganje. Prinudna pravila za oporavak treba da bude proširena na zaplijenu robe i njihovu prodaju u pogledu korišćenja sredstava za isplatu duga.

Nadalje, kroz implementaciju Zakona o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru, u saradnji s Centralnom jedinicom za harmonizaciju u Ministarstvu finansija, intezivno se radi na jačanju administrativnih kapaciteta i uspostavljanju efikasnog sistema unutrašnjih kontrola. Sistem unutrašnjih kontrola obuhvata finansijsko upravljanje, kontrolu i unutrašnju reviziju, što predstavlja poseban predmet razmatranja u okviru poglavlja 32 – Finansijski nadzor.

U sklopu izgradnje novih i nadogradnje postojećih modula Carinskog informacionog sistema, Uprava carina će izvršiti nadogradnju postojećeg Finasijskog modula koji predstavlja osnovu za knjigovodstveno praćenja naplate carinskog duga, s opcijama praćenja A i B računa. Nadogradiće se postojeći sistemi izvještavanja kao podrška u praćenju A i B računa. Takođe, nadogradiće se i postojeća elektronska komunikacija sa službom u Ministarstvu finansija zaduženom za Koordinaciju i upravljanje tradicionalnim sredstvima. Zadržaće se postojeća potpuna integracija tog rješenja sa sistemom obrade deklaracija.

U procesu pridruživanja biće neophodno uspostaviti funkcionalnosti OWNRES1 sistema za prijavljivanje slučajeva prevara i neregularnosti i WOMIS sistem za izvještavanje otpisa nepovratnih dugovanja.

Pregled nakon prelaska carine treba dalje razvijati kako bi se nadokandio manji broj kontrola tokom carinske provjere u svrhu olakšanja i pojednostavljenja trgovine.

¹Web aplikacija za obavještavanje Komisije o slučajevima prevara i neregularnosti

III. b. Sredstva na osnovu poreza na dodatnu vrijednost (PDV)

U pogledu utvrđivanja osnovice PDV-a, podaci o neto prihodima od PDV-a raspoloživi su i ažurirani. Međutim, kako se u Crnoj Gori primjenjuju tri stope PDV-a, nije uspostavljen mehanizam koji osigurava direktno izračunavanje prosječne ponderisane stope, koja se koristi za izračunavanje srednje osnovice kod zemalja članica koje imaju više od jedne stope PDV-a. Intenzivnijim radom na projektu nadogradnje IT sistema, u finalnoj fazi je razvoj novog sistema (TAX-IS) za crnogorsku Poresku upravu u cilju integracije svih servisa u postojeći IT sistem. Planira se da ovaj projekat obuhvati sve izvještaje koji se odnose na finansijske podatke iz PDV prijava.

Kako je sistem sopstvenih sredstava u određenoj mjeri povezan, između ostalog, i s poglavljem 16 - Porezi, detaljniji prikaz usklađivanja zakonodavnog i institucionalnog okvira s pravnom tekovinom EU daje se u pregovaračkoj poziciji Crne Gore za navedeno poglavlje.

Crna Gora će do dana pristupanja osigurati obračun sredstava po osnovu PDV-a saglasno pravnoj tekovini EU u području sopstvenih sredstava. Intenzivniji rad na poboljšanju statistike u svrhu objedinjavanja podataka neophodnih za izračunavanja prosječne ponderisane stope potrebne za utvrđivanje usaglašene osnovice PDV-a, započeo je 2012, a okončat će se u godini prije pristupanja.

Crna Gora će obezbjediti obračun sredstava po osnovi PDV-a do dana pristupanja, radeći na identifikaciji korektivnih mehanizama. To će biti učinjeno s ciljem odbacivanja negativnih uticaja bilo koje varijacije baze PDV resursa, a u skladu s pravnom tekovinom EU u području sopstvenih sredstava.

III. c. Sredstva na osnovu bruto nacionalnog dohotka (BND)

Od maja 2013. je započet projekat IPA 2010 pod nazivom Unapređenje statističkog informacionog sistema, u trajanju od dvije godine. Ovim projektom je predviđena tehnička pomoć na obračunu BND. Obračun BND će se izvršiti tranzicijom bruto domaćeg proizvoda u BND koristeći podatke statistike bilansa plaćanja. Problem koji se može pojaviti prilikom obračuna BND jeste raspoloživost podataka za obračun uvozno izvoznih finansijskih usluga indirektno mjenjenih. Obračun bruto nacionalnog dohotka će biti omogućen u 2015, a to će prethoditi obračunu uvoza i izvoza FISIM - Usluge finansijskog posredovanja indirektno mjerene od strane Centralne banke Crne Gore, kao i usklađivanje obračuna referentne međubankarske kamatne stope. Dokument pod nazivom "Opis izvora i metoda korišćenih za sastavljanje nefinansijskih nacionalnih računa" je urađen. Ovaj dokument je redovno ažuriran i on će predstavljati osnov za razvoj novog dokumenta pod nazivom "BND - Inventory" u 2017.

Planirano je da do kraja 2015. publikuje BND prema ESA 95 metodologiji u tekućim cijenama. Za ostvarivanje ove aktivnosti neophodno je jačanje prostornih i ljudskih

kapaciteta odsjeka nacionalnih računa i jačanje saradnje na operativnom nivou MONSTAT-a i Centralne banke.

III. d. Administrativni okvir

Imajući u vidu da je formalno osnovana jedinica koja će se baviti koordinacijom i upravljanjem sopstvenog sredstvima EU, do dana pristupanja glavni fokus će biti na razvoju funkcionalnosti organizacione strukture i jačanju administrativnih kapaciteta kako bi se obezbijedio efektivan i efikasan sistem sopstvenih sredstava EU u Crnoj Gori.

Dakle, Direkcija za koordinaciju i upravljanje sredstvima EU će u narednom periodu prije pristupanja Uniji osigurati uspostavljanje funkcionalne organizacione strukture, potrebnih mehanizama, operativnih procedura, edukacije zaposlenih, razvoja IT podrške, projektovanje i simulaciju obračuna preliminarnih izdataka po osnovu sopstvenih sredstava, kao i koordinirati potpunu pripremu svih institucija uključenih u sistem sopstvenih sredstava do dana pristupanja EU.

Takođe, Državni trezor će otvoriti poseban račun na ime Evropske komisije u Centralnoj banci Crne Gore.

Pored navedenog, Crna Gora ističe da će administrativni kapaciteti institucija i tijela uključenih u sistem sopstvenih sredstava dodatno biti ojačani kroz realizaciju poglavlja 16 – Porezi, 18 – Statistika, 29 - Carinska unija i 32 – Finansijski nadzor.