

Izvještaj o analitičkom pregledu usklađenosti zakonodavstva Crne Gore

Poglavlje 33 – Finansijske i budžetske odredbe

Datumi sastanaka analitičkog pregleda:

Eksplanatorni sastanak: 15. maj 2013.

Bilateralni sastanak: 26. jun 2013.

I. SADRŽAJ POGLAVLJA

Ovim poglavljem obuhvaćena su pravila u vezi sa finansijskim sredstvima koja su neophodna za finansiranje budžeta EU (sopstvena sredstva). Ova sredstva čine tzv. tradicionalna sopstvena sredstva iz carinskih dažbina i kvota za šećer, koje naplaćuju države članice u ime EU; sredstva zasnovana na PDV (porez na dodatu vrijednost); i na kraju, sredstva zasnovana na Bruto nacionalnom dohotku svake države članice. Države članice moraju da imaju odgovarajući administrativni kapacitet da bi na adekvatan način koordinirale i obezbjeđivale tačno obračunavanje, naplatu, isplatu i kontrolu doprinosa sopstvenih sredstava. Pravna tekovina EU u ovoj oblasti direktno je obavezujuća i ne zahtijeva transpoziciju u nacionalno pravo.

II. USKLAĐENOST DRŽAVE I KAPACITETI ZA SPROVOĐENJE

U ovom dijelu sumirane su informacije dobijene od Crne Gore i tokom razgovora na sastancima analitičkog pregleda.

Crna Gora je istakla da može da prihvati pravnu tekovinu EU vezanu za poglavlje 33 – Finansijske i budžetske odredbe i da ne očekuje teškoće u sprovođenju pravne tekovine EU do dana pristupanja.

II.a. Tradicionalna sopstvena sredstva

Crna Gora je informisala o svom usklađivanju s carinskim propisima EU, uključujući funkcionalno uređenje Uprave carina i njenog kapaciteta za sprovođenje; postojećoj informatičkoj infrastrukturi, kao i važećim carinskim pravilima i procedurama. (Carinska pitanja suštinski su obrađena u Poglavlju 29 - *Carinska unija*.)

Crna Gora je navela da Carinski zakon, njegove odredbe za sprovođenje, Pravilnik o sadržaju, načinu podnošenja i popunjavanju carinske deklaracije, kao i Uredba o načinu naplate javnih prihoda čine glavnu zakonsku osnovu za naplatu carinskih dažbina. U sklopu Uprave carina, koja potpada pod Ministarstvo finansija, Odsjek za naplatu prihoda je odgovoran za naplatu carinskih dažbina i njihov dnevni transfer u državni budžet.

Crnogorska carinska tarifa usaglašena je s Kombinovanom nomenklaturom EU za 2013, iako je Crna Gora navela da se još uvijek očekuje usvajanje Carinskog zakonika. Dažbine se plaćaju ili garantuju prije puštanja robe, međutim, ne traže se garancije za iznose ispod 500 eura. Primjena ovlašćenja vezanih za povraćaj sredstava ograničena je na blokiranje bankovnih računa dužnika i zapljenu robe, a dalja prodaja robe u pogledu korišćenja sredstava za naplatu dugova još nije moguća.

Crna Gora je navela da je 99% svih carinskih deklaracija dostavljeno i ocarinjeno elektronski i da postoji direktna veza između informacionog sistema carinjenja i obračunskog sistema u sklopu carinskog informacionog sistema. Po puštanju robe, obračunate dažbine iz sistema obrade carinjenja automatski se ažuriraju u realnom vremenu u carinskom obračunskom sistemu, bez obzira na to da li su dažbine plaćene, garantovane ili sporne. U okviru finansijskog modela, 98% plaćanja može se automatski upariti s obračunatim dažbinama i podudarnost je 100% između iznosa dažbina u carinjenju i finansijskih modela. Osim toga, Crna Gora je navela da će ažurirati svoje informacione sisteme da bi obezbijedila interoperabilnost s sistemima EU.

Kad je riječ o administrativnim uslovima neophodnim za postizanje usklađenosti s tradicionalnim sopstvenim sredstvima, pravila su data u Regulativi (EZ) br. 1150/2000, Crna Gora je istakla da će postojeći finansijski model morati da se nadogradi informacionom aplikacijom za Tradicionalna sopstvena sredstva za vođenje A i B računa i izradu vezanih detaljnih izvještaja o transakcijama i bilansu stanja na A i B računima.

U Crnoj Gori nema proizvođača šećera. Zbog toga neće morati da se podižu kvote za proizvodnju šećera.

II.b. Sredstva iz PDV-a

Crna Gora je obavijestila da je izvršila usklađivanje sa zakonodavstvom EU koje se odnosi na PDV, uključujući organizacione aspekte upravljanja PDV-om i njegovog kapaciteta za sprovođenje.

Crna Gora je navela da je zakonodavni okvir koji čini pravnu osnovu za naplatu PDV-a zasnovan na domaćim zakonima o poreskoj upravi i PDV-u, koji su sa svoje strane zasnovani na Šestoj Direktivi 77/388/EEZ o PDV-u. Crna Gora je informisala da još nije prilagodila svoje zakonske propise Direktivi 2006/112/EZ, koja je zamijenila Šestu Direktivu o PDV-u. Različiti zahtjevi iz Zakona o PDV-u obrađuju se u Poreskoj upravi, koja je dio Direktorata za poreski i carinski sistem u sklopu Ministarstva finansija.

PDV i plaćanje kamata knjiže se odvojeno pod različitim šiframa prihoda (revenue codes), a kazne za nepoštovanje pravila vezanih za PDV propisuju službe van Poreske uprave. Crna Gora primjenjuje paušalnu nadoknadu ulaznog PDV-a za poljoprivrednike, a privredni subjekti koji ostvaruju godišnji promet koji je jednak ili manji od 18 000 eura oslobođeni su od plaćanja poreza. Crna Gora je istakla da je svjesna da moraju da se obračunaju naknade za sopstvena sredstva da bi se neutralisao uticaj na budžet vezano za ovu odredbu.

Crna Gora je naglasila da unapređuje svoj informacioni sistem da bi pomogla u obračunavanju ponderisane prosječne stope (Weighted Average Rate). Crna Gora je svjesna potrebe obračunavanja ponderisane prosječne stope, imajući u vidu da se trenutno primjenjuju tri stope: standardna stopa od 19%, smanjena stopa od 7%, kao i prvobitna nulta stopa za specifične robe kao što su lijekovi.

Crna Gora je istakla da u ovoj fazi nije mogla da predstavi ili obračuna osnovu PDV-a ili da procijeni koliko je srazmjeran Bruto nacionalnom dohotku. Crna Gora je informisala da su ovo obračuni koje treba da izvrši.

II.c. Sredstva iz Bruto nacionalnog dohotka

Crna Gora je informisala o svojoj usklađenosti s administrativnim kriterijumima koji se odnose na sopstvena sredstva Bruto nacionalnog dohotka. MONSTAT koristi ESA 95 metodologiju za obračunavanje Bruto društvenog proizvoda (BDP). Za Bruto nacionalni dohodak (BND), MONSTAT je sproveo prve testne procjene. Osim toga, MONSTAT radi na sprovođenju ESA 2010. Da bi uskladila svoje zakonske propise s pravnom tekovinom EU u oblasti Bruto nacionalnog dohotka, Crna Gora dobija bespovratnu pomoć kao dio programa IPA 2010.

II.d. Administrativna infrastruktura

Crna Gora je navela da namjerava da uspostavi koordinaciono tijelo za usmjeravanje i upravljanje pretpristupnim pripremama. Uspostavljanje koordinacione jedinice je prvi korak ka izradi efikasnog sistema sopstvenih sredstava, pošto su uključene različite službe iz raznih ministarstava ili odsjeka. Odvojeno od toga, Crna Gora je informisala i da namjerava da otvori račun u ime Komisije u Centralnoj banci Crne Gore da bi platila svoj dio vezano za sopstvena sredstva EU.

III. PROCJENA STEPENA USAGLAŠENOSTI I KAPACITETA ZA SPROVOĐENJE

Sveukupno posmatrano, Crna Gora je dostigla dobar nivo usaglašenosti sa pravnom tekovinom kao i kapaciteta za njeno sprovođenje. Ne postoje značajna odstupanja između crnogorskog i sistema EU u pogledu osnovnih načela i institucija u fundamentalnim oblastima politike koji su povezani sa primjenom sistema sopstvenih sredstava. U cilju pripremanja za punu primjenu pravne tekovine, Crna Gora će morati da nastavi usaglašavanje s relevantnim poglavljima pravne tekovine, naročito *poglavljem 16 - Porezi, poglavljem 18 - Statistika, poglavljem 29 - Carinska unija i poglavljem 32 - Finansijska kontrola*. Iako pravna tekovina u ovoj oblasti ne zahtijeva prenošenje, Crna Gora će morati da uspostavi koordinacione strukture i pravila za sprovođenje kako bi obezbijedila ispravno izračunavanje, naplatu, predviđanje, isplatu i kontrolu sopstvenih resursa i izvještavanje EU o sprovođenju pravila o sopstvenim sredstvima. Takođe, biće neophodno uspostaviti djelotvorne instrumente za borbu protiv prevara u oblasti carinskih dažbina i PDV-a kako bi bili zaštićeni finansijski interesi EU.

Komisija će procijeniti uticaj koji će pristupanje Crne Gore imati na budžet u kasnijoj fazi pregovora. Rezultati procjene uticaja će biti predstavljeni zajedno sa finansijskim okvirom za zaključivanje pregovora.

III.a. Tradicionalna sopstvena sredstva

Crnogorsko zakonodavstvo je u razumnoj mjeri usaglašeno sa pravnom tekovinom u oblasti carina (koja je obrađena u okviru *poglavlja 29 - Carinska unija*). Ostaje da se uspostave odgovarajuće procedure i sistemi za računovodstvo i stavljanje tradicionalnih sopstvenih sredstava na raspolaganje. Naročito će biti neophodno uskladiti postojeće računovodstvene sisteme sa zahtjevima EU kako bi se osiguralo da se vode odvojeni računi s ciljem pravljenja razlike između naplaćenih/garantovanih i neizmirenih dugovanja, kako se zahtijeva Regulativom (EZ) br. 1150/2000 (tzv. „A” i „B” računi).

Crnogorski sistem otpisa nepovratnih dugova je neophodno izmijeniti i dopuniti kako bi bio usaglašen sa članom 17(2) Regulative 1150/2000, naročito za uspostavljene carinske dažbine koje se smatraju nepovratnim po isteku određenog roka. Iako su pravila o nastanku carinskih dugovanja, obavještavanju dužnika i odloženim plaćanjima usaglašena s pravilima EU, biće neophodno uskladiti rok za plaćanje od 8 dana s pravnom tekovinom, kao i rokove za plaćanje u slučaju odloženog plaćanja koji se odnosi na globalne dopunske deklaracije.

Kontrola nakon carinjenja u prostorijama trgovaca je u ranoj fazi i biće neophodno dalje je razviti. Takođe, ostaje da se odredi koji vidovi nezavisnih unutrašnjih i spoljnih kontrola/revizija će se vršiti u pogledu naplate, obračunavanja i stavljanja tradicionalnih sopstvenih sredstava na raspolaganje (npr. kontrole upravljanja, kontrole carinske uprave od strane službe unutrašnje revizije, itd.; koji su obrađeni u okviru *poglavlja 32 – Finansijska kontrola*). Biće neophodno uspostaviti OWNRES¹ radne postupke za prijavljivanje slučajeva prevara i neregularnosti.

S obzirom na to da Crna Gora nema proizvodnju šećera, ne postoji potreba za uspostavljanjem administrativnog i pravnog okvira za takse na šećer.

III.b. Sredstva iz PDV-a

Crnogorski sistem PDV-a prati glavne strukture zakonodavstva EU, i crnogorski zakon o PDV-u zasniva se na Šestoj PDV Direktivi 77/388/EEZ, pri čemu će Crna Gora morati da izmijeni i dopuni svoje zakonodavstvo u skladu s Direktivom 2006/112/EZ, koja je zamijenila Šestu PDV Direktivu (obrađeno u okviru *poglavlja 16 – Porezi*). Takođe, i dalje postoje određena izuzeća i smanjene stope koje će biti neophodno usaglasiti s pravnom tekovinom. Crna Gora još uvijek treba da poboljša svoje administrativne kapacitete u pogledu PDV-a. Biće neophodna dobra saradnja s Poreskom upravom kako bi se osigurao strukturni i integrisani pristup svim pitanjima vezanim za

¹ Web aplikacija za obavještavanje Komisije o slučajevima prevara i neregularnosti

sopstvena sredstva. Integracija IT sistema oporezivanja i IT sistema carina će takođe poboljšati sveukupni učinak u obje oblasti.

Crna Gora će morati da izgradi kapacitete za precizno izračunavanje prosječne ponderisane stope, uključujući i izračunavanje svih naknada i korekcija u cilju prebijanja negativnog uticaja mogućih odstupanja od osnovice PDV-a. Da bi se to uradilo neće biti dovoljno samo ažuriranje njenog IT sistema, već će MONSTAT morati napraviti Tabele ponude i upotrebe kako bi se raščlanila krajnja upotreba različitih stopa PDV-a koje se koriste. Isuviše je rano u ovoj fazi dati procjenu osnovice PDV-a ili procijeniti kolika je ona u odnosu na Bruto nacionalni dohodak (BND). U ovoj fazi, računice koje se tiču mogućeg budućeg ograničenja zemlje koja proističu iz izračunavanja odnosa PDV-a u odnosu na BND još uvijek nijesu određene. Crna Gora će morati da obezbijedi tačne računice i procjene ovog iznosa.

III.c. Sredstva iz BND-a

Crna Gora je djelimično usaglašena s ESA 95 (Evropski sistem računa) standardima za izračunavanje iznosa BDP-a, u skladu s Regulativom Savjeta (EZ) br. 2223/96 (obrađeno u okviru *poglavlja 18 – Statistika*). Biće neophodno uložiti znatne napore kako bi se poboljšala metodološka usklađenost s evropskim standardima i stvorio spisak izvora i metoda koje se koriste za zaključenje nacionalnih računa, kao i procijenio BND. MONSTAT već radi na sprovođenju ESA 2010 standarda.

Crna Gora će morati da se dogovori o radnom planu koji će odrediti sve oblasti u kojima je neophodna pomoć EU kako bi se osigurala dalja usaglašenost i usklađenost s pravnom tekovinom.

III.d. Administrativna infrastruktura

Pored daljeg jačanja administrativnih kapaciteta u fundamentalnim oblastima politike (carine, porezi, statistika i finansijska kontrola), biće neophodna i potpuno funkcionalna koordinaciona struktura kako bi se osiguralo tačno izračunavanje, predviđanje, naplata, isplata i kontrola sopstvenih sredstava i izvještavanje EU o sprovođenju pravila o sopstvenim sredstvima. Trenutno, pripremama u pretpristupnom period rukovodi i koordinira Ministarstvo finansija. Ovu koordinacionu strukturu će biti neophodno ojačati i formalno uspostaviti. Osim upravljanja i koordinisanja pretpristupnim pripremama, koordinaciona struktura će morati da uspostavi organizacione i proceduralne veze između različitih institucija koje su uključene u sopstvena sredstva. Takođe će biti neophodno osigurati jačanje kapaciteta, s obzirom na povećanje zaduženja po pristupanju.