

Poglavlje 33 – Finansijske i budžetske odredbe

Akcioni plan za uspostavljanje sistema sopstvenih sredstava Evropske unije u Crnoj Gori

Završni izvještaj

Jul, 2023

Uvod

Pregovaračko poglavlje 33 – Finansijske i budžetske odredbe obuhvata pravila o sopstvenim sredstvima koja predstavljaju finansijske prihode budžeta Evropske unije. Od prvog dana članstva Crna Gora će uplaćivati potrebne doprinose u zajednički budžet Evropske unije čime će steći mogućnost da koristi određeni iznos rashoda Unije iz Kohezijskog fonda i strukturnih fondova.

Crna Gora je na Međuvladinoj konferenciji u Briselu u decembru 2014. godine otvorila pregovore o pristupanju u poglavlju 33, a do pristupanja u obavezi je, što je definisano i mjerilom za zatvaranje poglavlja, da uspostavi koordinacionu strukturu i pravila za sprovođenje kako bi se obezbijedilo ispravno izračunavanje, naplata, predviđanje, isplata i kontrola sopstvenih resursa i izvještavanje Evropske unije (EU) o sprovođenju pravila o sopstvenim sredstvima.

Vlada Crne Gore, na sjednici od 4. aprila 2019. godine usvojila je Informaciju o ispunjavanju obaveza definisanih kroz pregovaračko poglavlje 33 – Finansijske i budžetske odredbe, kao i Akcioni plan za uspostavljanje sistema sopstvenih sredstava Evropske unije u Crnoj Gori sa definisanim obavezama institucija nosioca aktivnosti za ispunjavanje mjera iz Akcionog plana. Vlada je istim zaključkom zadužila Ministarstvo finansija da o realizaciji Akcionog plana godišnje izvještava Vladu Crne Gore.

U skladu sa regulativom Evropske unije, postoje 4 vrste sopstvenih sredstava:

- Tradicionalna sopstvena sredstva, koja uglavnom obuhvataju carine na uvoz u EU. Od 1. januara 2021. godine zemlje zadržavaju 25% naplaćenih dažbina za pokrivanje troškova naplate.
- Sopstvena sredstva po osnovu poreza na dodatu vrijednost (PDV). Stopa od 0,3% primjenjuje se na usklađenu osnovicu PDV-a svake zemlje EU, koja je ograničena na 50% njenog bruto nacionalnog dohotka (BND), a prihod se prenosi u EU.
- Sopstvena sredstva po osnovu BND-a. Svaka zemlja članica prenosi EU jedinstveni procenat svog BND. Procenat se prilagođava tako da ukupni prihod odgovara ugovorenom nivou plaćanja. Ovo je najveći izvor prihoda EU.
- Od 1. januara 2021. godine doprinos zemalja EU na osnovu količine nerekiciranog otpada od plastične ambalaže predstavlja novi sopstveni resurs EU.

Akcionim planom za ispunjenje završnog mjerila predviđene su aktivnosti koje se odnose na uspostavljanje opštih administrativnih uslova u oblasti sopstvenih sredstava, upravljanje tradicionalnim sopstvenim sredstvima, upravljanje sopstvenim sredstvima po osnovu poreza na dodatu vrijednost i upravljanje sopstvenim sredstvima na osnovu bruto nacionalnog dohotka. Shodno definisanim aktivnostima u cilju ispunjenja mjera, po poglavljima podijeljene su obaveze institucija nosioca aktivnosti.

Ključni doprinos u realizaciji Akcionog plana imalo je sprovođenje Projekta „Uspostavljanje sistema sopstvenih sredstava EU u Crnoj Gori“, koji je finansiran od strane Evropske unije, sa periodom implementacije maj, 2022. – maj, 2023. godine.

Unaprijeđenje sistema sopstvenih sredstava, u okviru aktivnosti Projekta, sprovedeno je kroz paralelni razvoj tri komponente.

- Prva komponenta odnosi se na razvoj kapaciteta u svim institucijama nosiocima aktivnosti za uspostavljanje sistema sopstvenih sredstava EU u Crnoj Gori, što se ogleda u jačanju administrativnih kapaciteta za pravilno planiranje, koordinaciju i obračun sopstvenih sredstava, kao i razmjenu iskustava sa državama članicama EU u oblasti sopstvenih sredstava.
- Druga komponenta obuhvata uspostavljanje procedura i jačanje institucionalnog okvira, što se ogleda u uspostavljanju procedura za otvaranje računa, procedura upravljanja, procedura u razvijanju sistema izvještavanja, kao i smjernice i metodologiju za obračun sopstvenih sredstava po vrstama.
- Treća komponenta obuhvata usklađivanje zakonodavstva u oblasti sopstvenih sredstava koje se ogleda u analizi postojećeg zakonodavstva u dijelu prepoznavanja prostora i davanje preporuka za unaprijeđenje zakonodavnog okvira.

Svaki od rezultata je dodatno proširen podrezultatima neophodnim za postizanje ciljeva ovog projekta, a ispod svakog podrezultata jasno su definisane aktivnosti.

Regulatorni okvir

Ministarstvo finansija je u saradnji sa delegacijom Evropske Unije u Crnoj Gori u maju mjesecu 2022. godine otpočelo realizaciju projekta „Unaprijeđenje sistema sopstvenih sredstava EU u Crnoj Gori“, vrijednosti 225.000,00€. Projekat je trajao do maja mjeseca 2023. godine.

Unaprijeđenje sistema sopstvenih sredstava, u okviru aktivnosti Projekta, sprovedeno je kroz paralelni razvoj tri komponente:

- Razvoj kapaciteta u svim institucijama nosiocima aktivnosti za uspostavljanje sistema sopstvenih sredstava EU u Crnoj Gori, što se ogleda u jačanju administrativnih kapaciteta za pravilno planiranje, koordinaciju i obračun sopstvenih sredstava, kao i razmjenu iskustava sa državama članicama EU u oblasti sopstvenih sredstava.
- Uspostavljanje procedura i jačanje institucionalnog okvira, što se ogleda u uspostavljanju procedura za otvaranje računa, procedura upravljanja, procedura u razvijanju sistema izvještavanja, kao i smjernice i metodologiju za obračun sopstvenih sredstava po vrstama.
- Usklađivanje zakonodavstva u oblasti sopstvenih sredstava koje se ogleda u analizi postojećeg zakonodavstva u dijelu prepoznavanja prostora i davanje preporuka za unaprijeđenje zakonodavnog okvira.

Svaki od rezultata je dodatno proširen podrezultatima neophodnim za postizanje ciljeva ovog projekta, a ispod svakog podrezultata jasno su definisane aktivnosti.

➤ Jedna od početnih aktivnosti projekta koja je realizovana je pripremljena **Analiza nedostataka i preporuka za usklađivanje regulatornog okvira za uspostavljanje sistema upravljanja sopstvenim sredstvima**, a u skladu sa zakonodavstvom EU. Ovaj dokument sadrži detaljnu analizu zahtjeva EU i usklađenosti nacionalnog pravnog okvira, uključujući propise o procedurama i procesima, koje je potrebno uspostaviti za potrebe upravljanja sopstvenim sredstvima EU.

Analiza nacionalnog zakonodavstva obuhvatila je detaljnu analizu ukupno 11 nacionalnih pravnih akata i podzakonskih akata, manje fokusiran pregled posebnih odredbi u oko 20 srodnih pravnih propisa. Izvršeno je upoređivanje sa važećom pravnom tekovinom EU za pregovaračko poglavlje 33, to jeste 28 odluka i propisa EK. Pripremljena analiza nedostataka praćena je preporukama za usaglašavanje regulatornog okvira. Analizom se prikazuje veza između direktne implementacije zakonske regulative EU ili usklađenog nacionalnog zakonodavstva i procedura implementacije; kao i trenutni status – uspostavljeno, usklađeno, nije implementirano, kao i preporuka o raspodjeli obaveza.

Upravljanje sopstvenim sredstvima EU koristi informacije prikupljene za procjenu makroekonomskih pokazatelja, statističke procjene, informacije o naplati u oblasti poreza i carina kao i informacije o nerekicliранom plastičnom otpadu. **Međutim, kvalitet informacija zavisi od napretka u ispunjavanju mjerila za poglavlja 16 – Porezi, 18 – Statistika, 29 – Carinska unija, 32 – Finansijska kontrola i 27 – Životna sredina i klimatske promjene.** Skupština Crne Gore je 28.02.2023. godine usvojila **Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti**, ("Sl. list Crne Gore, broj 27/23), kojim je definisano poglavlje koje se odnosi na Sopstvena sredstva Evropske unije. Navedenim odredbama stvara se zakonski osnov za uplatu sredstava koja se godišnjim zakonom o budžetu planiraju i uplaćuju u budžet Evropske unije, u skladu sa propisima Evropske unije o sistemu sopstvenih sredstava.

➤ U skladu sa Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti Vlada je na sjednici od 6. jula 2023. godine usvojila **Uredbu o bližem postupku planiranja sredstava koje Crna Gora uplaćuje u budžet Evropske unije** kojom je definisan je postupak planiranja, obračuna, plaćanja i izvještavanja o sredstvima koje Crna Gora uplaćuje u budžet Evropske unije na način da nadležni organi dostavljaju Ministarstvu finansija plan sopstvenih sredstava Evropske unije za svaku od vrsta sopstvenih sredstava, a u okviru svojih nadležnosti.

Na osnovu dostavljenih prognoza, Ministarstvo potrebni iznos sredstava planira u okviru Predloga zakona o budžetu. Takođe propisan je osnov za izradu detaljnih smjernica o postupku planiranja sopstvenih sredstava Evropske unije u Crnoj Gori sa listom nadležnih organa koje će Ministarstvo finansija objaviti na svojoj internet stranici.

➤ U skladu sa Uredbom pripremljen je **Nacrt smjernica za upravljanje sopstvenim sredstvima Evropske Unije u Crnoj Gori i listu nadležnih organa koji** sadrži pregled svih obaveza, procedura, odgovornih institucija, pregled aktuelne regulative EU i forme izveštaja koji se šalju Evropskoj komisiji tokom postupka izvještavanja, a koji će nakon usaglašavanja sa institucijama biti objavljen na internet stranici.

Tradicionalna sopstvena sredstva

U oblasti tradicionalnih sopstvenih sredstava (TSS), Akcionim planom definisani su ciljevi koji se odnosi na uspostavljanje Informativnog sistema (IS) i procedura za vođenje računa A (regularni računi) i B (odvojeni računi), pripremu službe za uspostavljanje sistema izvještavanja u vezi sa tradicionalnim sopstvenim sredstvima koja se prikupljaju na osnovu rezultata otkrivenih slučajeva prevara i nepravilnosti, usklađivanje Uredbe o sprovođenju carinskog zakona Crne Gore sa Uredbom EU sa posebnim osvrtom na usklađenost otpisa carinskog duga, kao i usklađivanje carinskog zakona sa pravnom tekovinom EU.

Cilj: Uspostavljanje informativnog sistema i procedura za vođenje računa A i B

U periodu 2019 – 2022 realizovane su aktivnosti koje se odnose na:

- Proučavanje propisa i zahtjeva EU koji se odnose na računovodstveni sistem tradicionalnih sopstvenih sredstava
- Analizu pravila računovodstva sistema Tradicionalnih sopstvenih sredstava na osnovu A i B računa, u skladu sa iskustvima stečenim iz radnih posjeta u zemljama članicama EU
- Definisane i označavanje prihoda koji će se svrstati na posebnim A i B računima, shodno tome da li su potraživanja plaćena, neplaćena, obezbijeđena, neobezbijeđena ili osporavana kroz pripremljeni Prijedlog Pravilnika o obliku, sadržaju i načinu podnošenja carinske deklaracije i drugih obrazaca koji se upotrebljavaju u carinskom postupku
- Vježbu simulacije vođenja A i B računa
- Kontinuiranu analizu računovodstvenih pravila (A i B računa), te ostvaren napredak u označavanju i definisanju prihoda u skladu sa njegovom budućom klasifikacijom u račune A i B, na osnovu toga da li su potraživanja plaćena, neplaćena, obezbijeđena ili sporna.
- Organizovane su vježbe simulacije za A i B računovodstvo i prijavu uočenih slučajeva prevare i nepravilnosti.
- Prijavljivanje prevara u skladu sa zahtjevima baze podataka sopstvenih sredstava (OWNRES) unaprijeđeno je pripremom više prijave oduzete robe.

U cilju uspostavljanja informativnog sistema i procedura za vođenje računa A i B u potpunosti neophodno je digitalizovati sve potrebne podatke i informacije za uspostavljanje naplate carine, kontrolu carinskog duga, praćenje rizika od nenaplativih iznosa, uključujući naknadnu kontrolu i administrativne procedure. Takođe, potrebno je omogućiti generisanje izvještaja o prikupljenim tradicionalnim sopstvenim sredstvima (carine) na računu A; neplaćeni carinski dug na računu B; i ishod za nepravilnosti i slučajeve prevare.

S tim u vezi, urađen je detaljan pregled funkcionalnosti i dostupnosti digitalizovanih informacija za generisanje izvoda na računima A i B i analiza preporuka misije Evropske komisije. Nakon provjere testnih verzija računa A i B iz 2019. godine pokazalo se sljedeće:

Za generisanje računa A i B, potrebno je digitalizovati podatke iz ex-post kontrole i administrativnih procedura, registar je potrebno ažurirati na osnovu parametara iz

propisa EU, sa istorijom svih promjena u carinskim deklaracijama, dok se povezane transakcije moraju evidentirati. Takođe, potrebno je uspostaviti vremensku kontrolu rokova i priznavanje duga i potraživanja.

U tom kontekstu, pripremljeni su veoma detaljni opisi u nekoliko formata i nivoa detalja. Uprava prihoda i carina preduzela je aktivnosti da se ažuriranje i dodatni modul o naknadnoj kontroli/administrativnim procedurama izradi u okviru Ugovora o održavanju sa IT kompanijom sa kojom Uprava prihoda i carina ima potpisan ugovor o održavanju softvera. Predviđeno je da se implementacija odvija uz cjelokupnu nadogradnju carinskog informacionog sistema (CIS-a) zajedno sa migracijom baze podataka.

U ovu svrhu urađena je Analiza zahtjeva Odluke EK o implementaciji (EU) 2022/523 od 31. marta, 2022. godine o izmenama i dopunama Odluke o sprovođenju (EU, Euratom) 2018/194 u pogledu troškova naplate i modela za izvode računa za prava na tradicionalna sopstvena sredstva i obrazac za izveštaje za naplaćeni iznos.

Da bi se uskladilo sa zahtevima EU za detaljne informacije o statusu, istoriji, razlogu za bilo koje promjene i ukazivanje na nepravilnosti i prevare, potrebno je dodati nekoliko šifrnika u CIS-u i FM (finansijskom modulu).

U tu svrhu, potrebno je dodati date funkcionalnosti novoj verziji CIS-a i FM modulu. Tim eksperata na projektu u saradnji sa timom Uprave prihoda carina je pripremio detaljnu tehničku specifikaciju za unaprjeđenje IT sistema Uprave prihoda i carina u dijelu generisanja izvještaja koji se odnose na A i B račune, sa kompletnim revizorskim tragom od utvrđivanja potraživanja do njegove isplate, naknadne kontrole, administrativnih procedura i sve druge radnje vezane za naplatu svih carina u ime EK.

Detaljna zapažanja s ciljem unaprjeđenja izvještavanja u oblasti tradicionalnih sopstvenih sredstava i generisanje izvještaja na A i B račune pripremljena su u prijedlogu rješenja za uspješnu realizaciju navedenih aktivnosti sa potrebnim informacijama koje su u potpunosti referentni propisima EU i objašnjenjem o izvoru informacija i vezom sa šifrnikom sa mogućim statusom, osnovom za promjene i predlogom rješenja za informacije koje nedostaju.

Pripremljene su forme izvještaja koji se odnose na Račun sopstvenih sredstava Evropske unije: **Izjava o utvrđenim pravima za mjesec/godinu; Izjava o računu „A“ sopstvenih sredstava Evropske unije; Izjava o utvrđenim pravima koja nijesu uključena u račun „A“, kao i dodatak Izjave o posebnom računu sopstvenih sredstava Evropske unije (194/2018).**

Navedeni izvještaji sa potrebnim informacijama u potpunosti odslikavaju propise EU i objašnjenje o izvoru informacija i povezani su sa šifrnikom, sa mogućim statusom, osnovom za promjene rješavajući problem sa informacijama koje nedostaju. Tehnički, IT

kompanija treba da predloži rješenje za mogućnost čuvanja istorije promjena i generacija naloga A i B.

Ako se CIS i FM nadograde sa šifrarnicima i automatizovanim kontrolama kao što je opisano, Uprava prihoda i carina bi bila u stanju da generiše račune A i B na blagovremen način, kompletne i u skladu sa uredbom EU. Takođe, rizik od neusaglašenosti će se ublažiti u sljedećim oblastima: 1) pouzdanost računovodstvenih zadataka i povezanih izveštaja; 2) vođenje posebnog (B) računa i 3) ispravke regularnog (A) računa.

S ciljem pravilnog knjiženja i računovodstva carinskog duga pripremljen je **nacrt Priručnika za izvještavanje odrađen u skladu sa trenutnim programom**. Trenutna verzija CIS-a ne sadrži funkcionalnosti za unos nalaza naknadne kontrole, izvještaja i odluka iz nadležnosti carina kojima se utvrđuje dodatni carinski dug nastao nepostupanjem. S tim u vezi, opisan je postupak prijavljivanja nepravilnosti i prevara, identifikacija (**pripremljen nacrt Uputstva za naknadnu kontrolu**); registracija – (**pripremljen nacrt Smjernica o knjiženju tradicionalnih sopstvenih sredstava, računovodstvenim pravilima i proceduri izvještavanja o tradicionalnim sopstvenim sredstvima**); i unos u novi modul CIS-a u tehničkim specifikacijama.

Registar statusa kontrole nakon puštanja u promet nalazi se u Analizi zahtjeva Implementacione odluke EK (EU) 2022/523, Šifrnika 11 koji sadrži Status naknadne kontrole, žalbenog ili sudskog postupka. Obrasci za izvještavanje prema propisima EK sastavni su dio pripremljenih Smjernica za upravljanje sopstvenim sredstvima EU (Prijava prevara i nepravilnosti za slučajeve iznad 10. 000 eura, kao i u Tehničkoj specifikaciji).

U tu svrhu pripremljen je nacrt su **Smjernica za evidentiranje tradicionalnih sopstvenih sredstava, računovodstvena pravila i postupak izvještavanja o tradicionalnim sopstvenim sredstvima**. Iste sadrže objašnjenja detaljnih postupaka koji se preduzimaju u vezi sa evidencijom, naplatom i obračunom carinskog duga u okviru redovnog pravnog postupka po žalbi i prilikom identifikacije nenaplaćenog carinskog duga nakon puštanja robe u promet i utvrđivanja određenih elemenata neusklađenosti. Procedura je usmjerena na usklađenost sa obavezama EU, uključujući Carinski zakonik Unije i Implementacione regulative.

Takođe, pripremljen je nacrt **Simulacije izvještaj sa opisom otkrivenih slučajeva prevara i nepravilnosti**, koje uključuju tradicionalna sopstvena sredstva u iznosu iznad 10.000€. Simulacija je pripremljena na osnovu javno dostupnih informacija iz izvještaja EK kako bi se popunio obrazac i naveli detalji koje carina treba da pruži u slučaju prevare ili nepravilnosti iznad 10.000€. Kako Uprava prihoda i carina nije imala do sada predmete preko 10.000€, simulacija izvještaja za prijavu nepravilnosti preko 10.000 € razvijena je na osnovu sudskog spora iz Bugarske. Od posebnog značaja u ovom predmetu bilo je upućivanja na propise EU koji su prekršeni zbog drugačijeg tumačenja.

Uprave carina država članica trebalo bi da Evropskoj komisiji dostave informacije o nepravilnostima iznad 10.000 EUR, jer se one koriste za dalju analizu rizika zasnovanu na prekograničnoj kontroli. Navedeni izveštaj je potrebno da se generiše automatski i informacije treba da potiču iz baze podataka Carine, kao i modula o naknadnim kontrolama i administrativnim postupcima. Detalji o postupcima kontrole potrebno je dokumentovati rješenjima.

Tokom realizacije projekta pripremljen je nacrt **Smjernica sa definisanim obavezama i procedurama za sprovođenje naknadnih kontrola za koje ne postoji garancija carinskog duga, a koje treba evidentirati na računu B**. Carinski dug nastao usljed neusklađenosti, za koji ne postoji obezbjeđenje za plaćanje, utvrđuje se u većini slučajeva u okviru radnji koje se preduzimaju radni naknadne kontrole, odnosno naknadna kontrola se sprovodi za slučajeve kada je carinski dug nastao zbog nepostupanja: roba je u slobodnom prometu, a Uprava prihoda i carina nema kontrolu nad svim sredstvima za naplatu duga. Kao što je objašnjeno u Smjernicama, ovo je sveobuhvatna metodologija za naknadnu kontrolu zasnovanu na riziku. Mijenja fokus djelovanja naknadne kontrole razvojem strategije zasnovane na riziku za kontrolu nakon puštanja u promet i uvođenjem sveobuhvatnog pregleda privrednih subjekata, ključnih subjekata u svim sektorima, kako bi se procijenilo u kojoj mjeri njihovo upravljanje i sistemi interne kontrole sprječavaju rizike, greške, propuste i kršenja u carinskim deklaracijama. Ovakav način će smanjiti rizik od nenaplativosti carinskog duga na računu B. Smjernice sadrže detaljna uputstva o tome kako pripremiti strategiju kontrole nakon puštanja u promet, godišnji plan i kako izvršiti pojedinačne radnje naknadne kontrole. Takođe sadrži upitnike za naknadnu kontrolu, koji su u velikoj mjeri zasnovani na metodologiji i upitnicima Svjetske carinske organizacije. Međutim, preostaje rizik od gubitka carinskih potraživanja, pa bi s tim u vezi bilo potrebno preduzeti aktivnosti za privremeno oduzimanje imovine. Pravila za evidentiranje carinskog duga nastalog nepostupanjem opisana su u Smjernicama za obračun i knjiženje carinskog duga.

Takođe, urađena je **Analiza svih procedura, procesa, IT sistema, pravnog okvira, odgovornosti i obaveza svih zainteresovanih subjekata koje su prethodile otvaranju A i B računa, identifikovani nedostaci i date preporuke**. Procedura ima za cilj usklađenost sa obavezama EU, uključujući Carinski zakonik Unije i prateće propise za implementaciju.

Pripremljen je nacrt **Smjernica za registraciju, računovodstvena pravila i izvještavanje** koje definišu postupke koje treba slijediti u vezi sa registracijom, naplatom i obračunom carinskog duga u okviru redovnog pravnog žalbenog postupka (Račun A) i kada se nenaplaćeni carinski dug identifikuje nakon što je roba puštena u promet i nakon što su utvrđeni neki elementi neusklađenosti (Račun B).

Navedena dokumenta koja su pripremljena u formi nacрта, nakon usaglašavanja relevantnih institucija biće upućena u proceduru usvajanja i objavljivanja.

Cilj: Priprema službe za uspostavljanje sistema izvještavanja u vezi sa tradicionalnim sopstvenim sredstvima koja se prikupljaju na osnovu rezultata otkrivenih slučajeva prevara i nepravilnosti

U periodu 2019-2022 realizovane su aktivnosti koje se odnose na:

- Podnošenje simulacije Izvještaja s opisom otkrivenih slučajeva prevara i nepravilnosti koji uključuju tradicionalna sopstvena sredstva u iznosu većem od 10.000,00€
- Razvijanje Aplikacije za inspekcijski nadzor, koja obuhvata sveobuhvatnu analizu poslovnih procesa i rada carinskih kontrola u cilju pružanja detaljnih informacija za uspostavljanje i korišćenje informatičkog rješenja za proces upravljanja carinskim kontrolama
- Prijavlivanje prevara u skladu sa zahtjevima baze podataka sopstvenih sredstava

Postoji nekoliko međusobno povezanih aktivnosti i rezultata za koje se očekuje da će omogućiti izvještavanje o uočenim nepravilnostima i sumnji na prevaru ili prevaru utvrđenu sudskim odlukama. Trenutno, ex-post (naknadna) kontrola i administrativne procedure po zahtjevima i žalbama se vode oflajn. Da bi se ispunili zahtjevi EK, evidencije (odluke Uprave zasnovane na kontrolama nakon objavljivanja, priznavanje grešaka, tužbe, žalbe, odluke Ministarstva finansija, sudske odluke) moraju biti registrovane u Carinskom informacionom sistemu. U idealnom slučaju, procedure kontrole nakon puštanja u promet takođe bi trebale biti onlajn. Tehničke specifikacije obuhvataju evidenciju naknadnih i administrativnih postupaka po carinskoj deklaraciji, po dužniku i predmetima EK. Ukoliko se razvije i implementira ovaj modul će obezbijediti prostor za izvještavanje. Unosi u modul će omogućiti generisanje izvještaja o prevarama i nepravilnostima po bilo kom od parametara – period, dužnik, iznos, vrsta nepravilnosti, prekršene zakonske odredbe, sumnja na prevaru i cjelokupni istorijat slučaja, uključujući slučajeve koje treba prijaviti EK. Za identifikaciju potencijalnog rizika ovih slučajeva, neophodno je pripremiti strategiju kontrole nakon puštanja u promet zasnovanu na riziku, definisati konkretne ciljeve, ključne indikatore učinka, sprovesti kontrole na osnovu rizika nakon puštanja u promet i utvrđivanje carine zbog neusklađenosti i procjene preostalog rizika za takve slučajeve u budućnosti.

S tim u vezi pripremljen je nacrt **Smjernica za sistem tradicionalnih sopstvenih sredstava za račune A i B, kao i Analiza svih procedura, procesa, IT sistema, pravnog okvira, odgovornosti i obaveza svih zainteresovanih subjekata koje su prethodile otvaranju A i B računa, identifikovani nedostaci i date preporuke.**

Skupština Crne Gore usvojila je u julu mjesecu 2022. godine novi Carinski zakon, gdje su mnoga pravna pitanja riješena skoro potpunim preuzimanjem odredbi Carinskog zakonika Unije. Međutim, potrebno je riješiti regulisanje naplate utvrđenih potraživanja bez garancija i

mjera predostrožnosti i redovnih prinudnih mjera, s tim da su prioritet digitalizacija informacija u Upravi prihoda i carina i usklađivanje funkcionalnosti CIS-a sa procedurama EK.

Nacrt Smjernica za registraciju, računovodstvena pravila i izvještavanje objašnjavaju postupke koje treba slijediti u vezi sa registracijom, naplatom i obračunom carinskog duga u okviru redovnog pravnog žalbenog postupka (Račun A) i kada se nenaplaćeni carinski dug identifikuje nakon što je roba puštena u promet i nakon što su utvrđeni neki elementi neusklađenosti (Račun B). Procedura ima za cilj usklađenost sa obavezama EU, uključujući Carinski zakonik Unije i prateće propise za implementaciju.

Pripremljen je nacrt Izvještaja o simulaciji sa opisom otkrivenih slučajeva prevare i nepravilnosti vezanih za tradicionalna sopstvena sredstva u iznosu većem od 10.000 €. Uprava prihoda i carina Crne Gore nije imala slučajeve veće od 10.000€. Iz tog razloga, informacije predstavljene u slučaju djelimično su zasnovane na sudskoj odluci koju je objavio bugarski upravni sud. Pravi slučaj je bio ispod 10.000 EUR, nije uključivao carinski dug, samo dodatni PDV i nije prijavljen EU. Bugarski sud je presudio u korist kompanije i nije prihvatio argumente Uprave carina da bi trebalo da se primjenjuju prosječne statističke cijene EU, jer je kompanija bila u mogućnosti da pruži dovoljno dokaza da je deklarirana carinska vrijednost bila stvarna cijena plaćena za robu i Uprava carina nije mogla da pruži dokaz da se roba čija je prodajna cijena sporna, može direktno uporediti sa robom na kojoj se zasnivaju prosječne statističke cijene.

Uprave carina država članica trebalo bi da EK dostave informacije o nepravilnostima iznad 10.000€, jer se one koriste za dalju analizu rizika zasnovanu na prekograničnoj kontroli. Možda najveći slučaj do sada je predmet C-213/19 Evropska komisija protiv Ujedinjenog Kraljevstva Velike Britanije i Sjeverne Irske, presuda Suda (Veliko vijeće), od 8. marta, 2022. godine. Pravi slučaj je promijenjen i treba ga koristiti samo za dokazivanje kako će se informacije o nepravilnostima i sumnji ili utvrđenoj prevari prijaviti EK. Slučaj je odabran, jer se radi o carinskoj vrijednosti robe (odjeća: majice i bluze) koja je već neko vrijeme na listi rizika EK. Pretpostavljalo se da je roba porijeklom iz zemlje sa carinskom stopom od 12%. U izvještaju su navedeni detalji o cjelokupnom procesu carinske kontrole kao dokaz da je Uprava carina preduzela sve korake propisane Carinskim zakonikom Unije i propisima kako bi provjerila carinsku vrijednost i osigurala eventualno plaćanje dodatnog duga dobijanjem garancije od kompanije prije puštanja robe „u slobodan promet”.

Takođe, pripremljen je nacrt **Smjernica za naknadnu kontrolu**. Nacrt Smjernica je podijeljen u dva dijela: (1) Proces strateškog planiranja zasnovan na riziku i (2) Proces sprovođenja pojedinačnih naknadnih provjera. Prilozi predstavljaju upitnike, prema preporuci Svjetske carinske organizacije.

Prema Carinskom zakoniku EU za sredstva za koja ne postoji obezbjeđenje ili druga garancija za plaćanje carinskog duga i koju treba evidentirati na računu B potrebno je sprovesti naknadnu kontrolu.

Naknadna kontrola (znači svaku vrstu provjere i pregleda nakon puštanja robe iz Carine. Carinski dug nastao usljed neusklađenosti, za koji ne postoji obezbjeđenje za plaćanje, utvrđuje se u većini slučajeva u okviru radnji koje se preduzimaju radni naknadne kontrole:

- Postupci registracije i obračunavanja carinskog duga nastalog zbog neusklađenosti koji nije obezbijeđen opisani su u Smjernicama o evidentiranju i obračunu carinskog duga, uključujući knjiženje na računu B.
- Slučajevi utvrđenog carinskog duga koji nije obezbijeđen, prijavljeni na računu B opisani su u nekoliko dokumenata (tehnička specifikacija, slučajevi postojanja i nepostojanja carinskih deklaracija) za ažuriranje CIS-a i FM-a. Ažuriranje softvera takođe uključuje evidentiranje Odluka donešenih na osnovu izvještaja naknadne kontrole, kao i svih detalja vezanih za naknadnu kontrolu po carinskoj deklaraciji ili dužniku, žalbama i odlukama donesenim u žalbenim postupcima.
- Za ublažavanje rizika od nenaplativosti duga, carina je ovlašćena da sprovede trajno oduzimanje imovine dužnika bez sudskog postupka, uključujući i privremeno oduzimanje prije pokretanja naknadne kontrole. Zakonske odredbe koje regulišu ovaj postupak nijesu propisane, osim za zamrzavanje sredstava na bankovnim računima.

Preporuke za izmjene i dopune pozitivnih zakonskih propisa u ovoj dijelu su navedene u analizi nedostataka, kao i preporuka u vezi sa izmjenama i dopunama pozitivnih propisa radi usklađivanja sa pravnom tekovinom EU.

Rizik neusklađenosti koji rezultira dodatnim carinskim dugom koji nastaje nakon carinjenja u slučaju nepostojanja obezbjeđenja i imovine za naplatu duga, rješavaće se sveobuhvatnom naknadnom kontrolom. Navedene kontrole predstavljaju naknadnu reviziju, iako po svojoj prirodi ne predstavljaju reviziju, već provjeru koja se sprovodi na osnovu revizorske metodologije. Primjena ovog pristupa predstavljena je u Smjernicama i ona se značajno oslanja na Smjernice Svjetske carinske organizacije za reviziju nakon carinjenja i u skladu je sa praksom naknadnih kontrola u Republici Hrvatskoj kako je predstavljeno tokom studijske posjete

S tim u vezi potrebno je osigurati postojanje strategije naknadne kontrole koja je zasnovana na riziku, odabiru, planiranju i sprovođenju sveobuhvatne ili naknadne ili ad hoc kontrole zasnovane na problemu, koja je u skladu sa dobrom praksom i relevantnim međunarodnim trgovinskim sporazumima, pravnim okvirom EZ-a i zahtjevima.

Smjernice je potrebno koristiti za izmjenu trenutnih uputstava za naknadnu provjeru ili ih je neophodno dodatno prilagoditi kako bi se uskladile sa internim carinskim postupcima. Cilj je da implementacija pristupa naknadne kontrole zasnovane na riziku. U konačnom, postupak naknadne kontrole treba da bude digitalizovan, kako bi se olakšala analiza značajne količine informacija, dokumentovanje i izvršavanje svakog koraka.

Cilj: Usklađivanje carinskog zakona sa pravnom tekovinom EU

Skupština Crne Gore u julu mjesecu 2022. godine usvojila je Carinski zakon ("Sl. listu CG", br. 86/22 od 03. avgusta 2022. godine), koji je stupio na snagu 11. avgusta, 2022. godine, a primjenjuje se od 11.02.2023. godine. Carinskim zakonom postignut je izuzetno visok nivo usaglašenosti sa novim Carinskim zakonom Unije.

Novim Carinskim zakonom je unaprijeđena komunikacija između carinske službe i privrednih subjekata, koja će se obavljati elektronskim putem, što će svakako doprinijeti većoj pravnoj sigurnosti, pojednostavljenju, modernizaciji i racionalizaciji carinskih procedura u skladu sa savremenim potrebama. Za punu primjenu novog Carinskog zakona potrebno je razviti nove i nadograditi postojeće IT sisteme, što zahtjeva izvjesno vrijeme, te će se primjena odredbi koje regulišu upotrebu elektronskih sistema koji nijesu trenutno operativni, odložiti do njihovog uspostavljanja, što je praksa i u Evropskoj uniji.

Takođe, usvojena su i pripremljena sljedeća podzakonska akta:

➤ **Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o obliku, sadržaju i načinu podnošenja carinske deklaracije i drugih obrazaca koji se upotrebljavaju u carinskom postupku**, objavljen u "Sl. listu CG", br. 76/22 od 21. jula, 2022. godine, koji je stupio na snagu 29. jula, 2022. godine, a primjenjuje se od 1. oktobra, 2022. godine.

➤ **Uredba o blizem načinu sprovođenja carinskih postupaka i carinskih formalnosti** objavljena je Službenom listu br. 26/2023 od 06.03.2023.-godine, a u primjeni je od 07.03.2023.godine, kojom je postignuto usklađivanje sistema otpisa carinskog duga sa članom 17.2 (2) Uredbe vijeća br. 1150/2000 o sprovođenju odluke 2007/436/EU, EUROATOM kao i usklađivanje u pogledu visine iznosa do kojih se neće sprovoditi naknadno knjiženje uvozne ili izvozne carine.

➤ U decembru 2022. godine pripremljen je **Nacrt Uputstva o priznavanju i otpisu nenaplativih carina, posebnih, antidampinških, kompenzacionih dažbina, kamata i kazni**. Ovo uputstvo se donosi u skladu sa članom 13 Uredbe savjeta (EU, Euratom) br. 609/2014 od 26. maja, 2014. o Metodama i postupku za stavljanje na raspolaganje tradicionalnih sopstvenih sredstava i sopstvenih sredstava koja se zasnivaju na PDV-u i BND-u kao i o mjerama za zadovoljavanje potreba za gotovinom.

Sopstvena sredstva po osnovu poreza na dodatu vrijednost

Cilj: Obračun prosječne ponderisane stope PDV-a i pozitivnih i negativnih naknada i izrada simulacije izvještaja o PDV –u

U okviru Projekta „Uspostavljanje sistema sopstvenih sredstava EU u Crnoj Gori“ pripremljen je **Model za obračun prosječne ponderisane PDV stope**. Prilikom rada na modelu korišćene su eksperimentalne neobjavljene procjene potrošnje domaćinstava na detaljnom nivou potrošnje koju procjenjuje Monstat. U svrhu testiranja modela takođe su korišćene uporedne informacije iz Slovenije i određene pretpostavke zasnovane na drugim izvorima. Date su preporuke za prikupljanje informacija za preostale kategorije koje nisu bile dostupne iz Tabela ponude i upotrebe. Kategorije za koje EK i EUROSTAT zahtjevaju informacije su:

- Izdaci za finalnu potrošnju domaćinstava;
- Intermedijarna potrošnja javne uprave;
- Intermedijalna potrošnja neprofitnih institucija koje opslužuju domaćinstva (NPISH)
- Intermedijalna potrošnja drugih sektora koji su oslobođeni od PDV-a;
- Bruto investicije u fiksni kapital (GFCF ili investicije) javne uprave;
- GFCF NPISH;
- GFCF ostalih sektora koji su oslobođeni od PDV-a i prodaja građevinskog zemljišta.

Obračun prosječne ponderisane stope PDV-a je urađen korišćenjem sledećih izvora informacija:

- Prosječna finalna potrošnja domaćinstava prema izvještaju MONSTAT-a, uključujući procjenu prilagođavanja za preduzetnike sa prometom ispod 30.000€ i po stopi PDV-a.
- Lična potrošnje domaćinstva sa najvećim učešćem u BDP-u Crne Gore.

Podaci o preostalim kategorijama još nisu dostupni na zahtijevanom nivou detalja i nisu napravljene procjene istih.

Urađen je opis tehničke dokumentacije i metodologije korišćene za eksperimentalno utvrđivanje prosječne ponderisane PDV stope, koju treba koristiti samo kao početno uputstvo, koje bi trebalo proširiti i poboljšati u toku identifikacije izvora i preciznijih metoda procjene.

Od 2021. godine procedura uključuje ukidanje svih (ranijih) ispravki i naknada, osim dvije vrste: one koje se odnose na teritorijalni obuhvat iz čl. 6. i 7. PDV-a. Novi obračun koji se primenjuje za svaku državu članicu i za svaku godinu se obračunava na propisani način.

Riječ je o složenom proračunu koji se vrši alokacijom svake oporezive transakcije na odgovarajuću stopu PDV-a koristeći statističke podatke preuzete iz nacionalnih računa koji

su sastavljeni u skladu sa Evropskim sistemom nacionalnih računa (ESA). Obračunava se za 2016. godinu (i zamrzava) i koristi se za izračunavanje sopstvenih sredstava po osnovu PDV-a svake godine od 2021. godine.

Na osnovu navedenog pripremljen je Model za obračun prosječne ponderisane PDV stope za 2016. godinu i preporuke za prikupljanje preostalih informacija.

U skladu sa zakonodavstvom EU REG 1553/89, član, do 31. jula svake godine, države članice će poslati Komisiji izjavu o ukupnom iznosu osnovice za sopstvena sredstva po osnovu PDV-a za prethodnu kalendarsku godinu, utvrđene u skladu sa članom 3. na koje je jedinstvena stopa iz člana 1 treba primijeniti.

Takođe, pripremljen je **Simulacioni Izvještaj o PDV-u**. Prosječna ponderisana PDV stopa je korišćena za generisanje Izvještaja za sopstvena sredstva po osnovu PDV-a za 2021. godinu koristeći nacrt izvještaja Poreske uprave Republike Hrvatske i odredbe propisa EU. Obrazac izvještaja biće prikazan uz Smjernice za upravljanje sopstvenim sredstvima EU. Simulacioni Izvještaj o PDV-u pruža informacije o naplaćenom PDV-u i prosječnoj ponderisanoj PDV stopi. Pored toga potrebno je obezbijediti i dokaze o potpunosti, ispravnosti, danu prekida, usklađenosti podataka po transakcijama i poreskim obveznicima. Poreske i carinske baze podataka treba da obezbede funkcionalnost za praćenje od transakcije i poreskog obveznika do ukupnog iznosa i nazad od ukupnog iznosa do pojedinačnih transakcija i poreskog obveznika sa kompletnom istorijom i pravnom osnovom. U odnosu na trenutno stanje ovu funkcionalnost je potrebno dalje unaprjeđivati.

Izvori za PDV izjavu obuhvatali su ukupno naplaćeni PDV-u za 2021. godinu od strane Uprave za prihode i carine, bez vraćenog PDV-a od strane Ministarstva finansija. Podaci koji su korišćeni za izjavu proizilaze iz:

- baze podataka Uprave prihoda i carina, „Prihodi od PDV-a za period 01.01. – 31.12.2021”(poreski i carinski informacioni sistem);
- baze podataka državnog trezora
- podračuna povrata PDV-a;
- PDV-a na osnovu ispravki prema izveštaju o inspekciji EK.

Ova izjava je pripremljena u skladu sa čl. 7 Uredba Saveta (EEC, EURATOM) br. 1553/89 o definitivnom jedinstvenom aranžmanu za prikupljanje sopstvenih sredstava po osnovu poreza na dodatu vrijednost.

Model za prosječnu ponderisanu stopu poreza na dodatu vrijednost i koraci vezani za izradu na osnovu tabele ponude i upotrebe (matrica koja sadrži vrijednosti transakcija u proizvodima za nacionalnu ekonomiju koje su kategorizovane prema vrsti proizvoda i industriji) obezbjeđuje logički slijed, potrebne inpute za procjenu prosječne ponderisane PDV stope. Koristi se za izračunavanje osnovice PDV-a za datu godinu, dijeljenjem ukupnog neto

prihoda po osnovu PDV-a sa prosječnom ponderisanom stopom PDV-a iz 2016. godine. Takođe, pruža smjernice za izradu inputa za javne i privatne investicije, državnu potrošnju itd., pored već postojeće potrošnje domaćinstava u SUT-u, koja čini oko 98% ukupne potrošnje.

Model prikazuje tehniku za pripremu izvještaja i daje smjernice za pripremu osnovnih podataka, uključujući njihovu potpunost, ispravnost, sljedivost, pravno opravdanje PDV naknada.

Pravni okvir za izradu Simulacije izvještaja je:

- Zakon o porezu na dodatu vrijednost uveden 2001. godine, poslednji put revidiran 2022. godine (Službeni list CG broj 3/23);
- Pravilnik o primjeni Zakona o porezu na dodatu vrijednost (Službeni list CG broj 106/21);
- Pravilnik o utvrđivanju proizvoda i usluga koji se oporezuju po sniženoj stopi PDV-a (Službeni list CG broj 137/22);
- Pravilnik o obliku i sadržini prijave za registraciju obveznika poreza na dodatu vrijednost (Službeni list CG broj 61/21);
- Pravila koja predviđaju različita oslobađanja od plaćanja poreza na dodatu vrijednost.

Pravni okvir Crne Gore za PDV je u skladu sa smjernicama Šeste direktive Evropske unije (EU). Oporezive isporuke podležu opštoj stopi PDV-a od 21%. Međutim, određene zalihe su:

- oporezivanje po sniženoj stopi od 7%, čl. 24a Zakona o PDV-u (npr. hleb, mleko, knjige, lekovi, kompjuteri);
- i stopi 0%, čl. 25 Zakona o PDV-u (npr. izvoz robe, snabdevanje gorivom za plovila u međunarodnom saobraćaj);
- ustanove izuzete zbog javnog interesa i druga izuzeća – čl. 26. i 27. Zakona o PDV-u (finansijske usluge, zdravstvene usluge, obrazovanje, radio emitovanje, verske službe);
- uvoz oslobođen PDV-a i privremeni uvoz čl. 28. i 29. Zakona o PDV-u;
- posebna izuzeća čl. 30 Zakona o PDV-u za robu pod carinskim nadzorom.

Registracija za PDV u Crnoj Gori je dobrovoljna ili obavezna. Dobrovoljna PDV registracija je moguća za poreske obveznike koji imaju promet ispod 30.000€ u poslednjih 12 meseci. Jednom registrovano, preduzeće ne može podnijeti zahtev za odjavu najmanje tri godine. PDV registracija je obavezna za subjekt koji sa prometom preko 30.000€ u bilo kom periodu od 12 meseci. PDV se obračunava i plaća na kalendarskoj osnovi (tj. potrebno je podnijeti PDV prijavu i PDV obaveza se mora podmirivati mjesečno). PDV obračunat na uvoz plaća se zajedno sa carinom.

Cilj: Usklađenost Zakona o porezu na dodatu vrijednost sa pravnom tekovinom EU

Zakon o izmjenama i dopunama zakona o porezu na dodatu vrijednost usvojen je u maju mjesecu 2022. godine kojim je Vlada Crne predložila poreske mehanizme da doprinese stabilizaciji maloprodajnih cijena osnovnih životnih namirnica. Zakon je djelimično usklađen sa Direktivom Savjeta 2006/112 EZ o zajedničkom sistemu poreza na dodatu vrijednost. Predložena zakonska rješenja su privremenog karaktera, te neće uticati na usklađivanje ovog zakona sa navedenom direktivom u procesu pristupanja EU.

Dalje, Skupština Crne Gore je 29. decembra 2022. godine donijela **Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dodatu vrijednost ("Sl. list Crne Gore, broj 3/23)**, kojim se predviđa dodatno usklađivanje sa Direktivom Savjeta EU 2006/112 o zajedničkom sistemu PDV i propisuje poresko oslobođenje pri uvozu prirodnog gasa, električne energije ili energije za grijanje ili hlađenje preko prenosne, transportne ili distributivne mreža ili bilo koje mreže priključene na takav sistem kao i uvoz prirodnog gasa koji se puni iz nekog plovila za prevoz prirodnog gasa u sistem za prirodni gas ili u mrežu proizvodnih gasovoda.

U cilju daljeg usklađivanja Zakona sa predmetnom direktivom navedenim zakonom se uvodi poseban postupak oporezivanje prometa investicionog zlata.

Ovim zakonom se predviđa i uvođenje novog zakonskog rješenja kojim se na drugačiji način uređuje oporezivanje poreskih obveznika (strano pravno i fizičko lice) koji nemaju sjedište ili stalnu poslovnu jedinicu, prebivalište ili boravište u Crnu Goru i obavljaju isključivo povremeni međunarodni drumski prevoz putnika u Crnoj Gori, odnosno na dio usluge prevoza putnika koji se obavlja u Crnoj Gori.

Sopstvena sredstva po osnovu Bruto nacionalnog dohotka

Cilj: Usklađivanje Bruto domaći proizvod (BDP) – Bruto nacionalni dohodak (BND) podataka

U periodu 2019-2022 realizovane su aktivnosti koje se odnose na:

- Obračun bruto nacionalnog dohotka (BND) za 2018. godinu
- Obračun bruto nacionalnog dohotka (BND) za 2019. godinu
- Obračun bruto nacionalnog dohotka (BND) za 2020. godinu
- Obračun bruto nacionalnog dohotka (BND) za 2021. godinu

- **Obračun bruto nacionalnog dohotka (BND) za 2022. godinu**

Uprava za statistiku u oblasti statistike nacionalnih računa proizvodi dva najznačajnija makroekonomska agregata: bruto domaći proizvod (BDP) na godišnjem i kvartalnom nivou i bruto nacionalni dohodak (BND) u skladu sa ESA 2010 metodologijom. BDP se obračunava prema proizvodnoj i potrošnoj metodi u tekućim, stalnim cijenama i ulančanim mjerama obima, referentna godina 2010. Od 2023. godine Uprava za statistiku sprovodi i obračun BDP po prihodnom metodu. Podaci su objavljeni za vremensku seriju od 2006 do 2021. godine. Obračun BDP dijelom obuhvata procjenu neobuhvaćene ekonomije za legalne aktivnosti (podizvještavanje) kao i nelegalne aktivnosti. Metodologija koja se koristi za procjenu nelegalne ekonomije zasniva se na Priručniku Eurostata za IEA (Handbook Related to the Compilation of Statistics on Illegal Economic Activities). Procjene NOE (Non - Observed Economy) su uključene u BDP i nijesu odvojeno predstavljene. Uprava za statistiku u septembru 2022. godine objavila je BDP Crne Gore za 2021. godinu u skladu sa ESA 2010 metodologijom.

Od 2021. godine redovno se proizvode i objavljuju podaci QBDP od 1 kv. 2006 prema proizvodnoj metodi na nivou A10 djelatnosti u tekućim, i u stalnim cijenama. Takođe, unaprijeđenje je postignuto i objavom sezonski prilagođenih podataka QBDP prema potrošnoj metodi za vremensku seriju od 1 kv. 2006, kao i obračunu ulančanih podataka obima na kvartalnom nivou, referentna godina 2010., prema proizvodnoj i potrošnoj metodi. Svi podaci su publikovani na zvaničnoj web stranici Uprave za statistiku i dostavljeni Eurostat-u sa oznakom „slobodni za publikovanje“.

BND je mjera dohotka koji počiva na podacima bruto domaćeg proizvoda i na podacima platnog bilansa. Uprava za statistiku u septembru 2022. godine objavila je BND Crne Gore za 2021. godinu u skladu sa ESA 2010 metodologijom, što ukazuje da je raspoloživa vremenska serija BND-a za period 2010 – 2021. godine, kao i podatke o BDP-u za I kvartal 2023. godine, u junu 2023. godine. Uprava za statistiku u skladu sa Godišnjim planom statističkih istraživanja proizvodi i publikuje godišnje podatke za 2022. godinu u septembru 2023. godine, kao i kvartalne podatke BDP-a za II kv. 2023. godine.

Uz podršku IPA 2019 višekorisničkog projekta nastavljen je rad na razvoju integrisanog sistema za proizvodnju tabela ponude i upotrebe i unaprijeđenju balansiranja eksperimentalnih tabela za 2017. i 2018. godinu.

Svi navedeni podaci statistike nacionalnih računa dostavljeni su Eurostat-u putem EDAMIS (Electronic Data files Administration and Management Information System) programa za transmisiju podataka.

Uprava za statistiku, uz podršku IPA projekata, kontinuirano ulaže značajan napor uz ograničene kapacitete u radu na daljoj harmonizaciji sa ESA 2010 metodologijom i proizvodnji inputa za popunjavanje većeg broja varijabli u okviru tabela definisanih mjerilima za zatvaranje.

MONSTAT je pripremio i objavio Tabelu ponude i upotrebe za 2013. godinu, na nivou sektora djelatnosti i agregiranih grupa proizvoda po klasifikaciji proizvoda po djelatnostima. Kako EK i ESA 2010 zahtijevaju informacije na detaljnom nivou kategorija potrošnje i proizvodnje, MONSTAT je omogućio Eksperimentalnu procjenu prosječne ponderisane PDV stope za 2016. godinu. na osnovu podataka o ličnoj potrošnji domaćinstava, koja čini oko 80% ukupne finalne potrošnje,

MONSTAT je, u cilju sveobuhvatnosti, omogućio pripremu koraka za kompilaciju transakcija iz Tabela ponude i upotrebe koji su potrebni za utvrđivanje prosječne ponderisane PDV stope. Koraci kompilacije od Tabela ponude i upotrebe do prosječne ponderisane PDV stope predstavljeni su u modelu za utvrđivanje prosječne ponderisane PDV stope i opisani zajedno sa preporukama za prikupljanje nedostajućih informacija iz Tabela ponude i upotrebe. Tabele ponude i upotrebe su dio ESA 2010 i pokazuje:

- strukturu troškova proizvodnje i prihoda ostvarenog u procesu proizvodnje;
- tokove roba i usluga proizvedenih u okviru nacionalne ekonomije;
- tokove roba i usluga između domaće privrede i ostatka svijeta.

MONSTAT će nastaviti sa prikupljanjem podataka za pripremu i dalje unaprijeđenje kompilacije Tabela ponude i upotrebe.

Administrativni kapaciteti

S ciljem unaprijeđenja administrativnih kapaciteta u okviru Projekta "Uspostavljanje sistema sopstvenih sredstava održana je radionica o cjelokupnom funkcionisanju sistema sopstvenih sredstava EU za zainteresovane subjekte 30. septembra 2022. godine i organizovana je za predstavnike svih institucija zaduženih za planiranje, plaćanje i izvještavanje o sopstvenim sredstava EU. Svrha je bila pružiti bolji uvid u specifične zahtjeve Evropske komisije (EK) u vezi sa informacijama, procedurama, komunikacijom, odgovornostima, uslovima izvještavanja i plaćanja, EK kontrolama, itd. Cilj je bio da se predstavi upravljački okvir za sve vrste sopstvenih sredstava, kao i da se objasne krajnji ciljevi za usklađeno upravljanje sopstvenim sredstvima EU.

Takođe, organizovana je trodnevna studijska posjeta državi članici EU (Republika Hrvatska) u periodu od 9. do 11. novembra, 2022. godine. Sedam predstavnika Ministarstva finansija, Uprave prihoda i carina i Uprave za statistiku Crne Gore razmjenili su iskustva u pogledu uspostavljanja sistema, što podrazumijeva upravljanje i izvještavanje o sopstvenim sredstvima EU, komunikacije sa predstavnicima EK u okviru konsultativnih grupa i tokom inspekcija i pregleda kvaliteta od strane Evropske komisije. Prednost studijske posjete je da su hrvatski stručnjaci podijelili svoja iskustva u implementaciji propisa EK, detaljima o procedurama, očekivanjima inspekcija EK i kako ih treba ispuniti, te dali preporuke za period nakon ulaska države u EU. Naučeno je nekoliko lekcija, pri čemu je neophodno spomenuti nekoliko najvažnijih:

- Nakon inicijalnog uspostavljanja upravljanja sopstvenim sredstvima EU, postoje procedure koje institucije primjenjuju i prate kalendar plaćanja i izvještavanja;
- Kvalitet podataka se provjerava od strane misija ili inspekcija EK. Predočena su visoka očekivanja u pogledu kvaliteta podataka i digitalizacije tokova informacija prema važećim propisima EK, odnosno, potrebno je preduzeti mjere u skladu sa njihovim preporukama.
- Sistem sopstvenih sredstava EU podložan je promjenama i potrebno je da uključene institucije pažljivo prate promjene i osiguravaju njihovu implementaciju u državi članici.

U dijelu procesnog usklađivanja detalji o upravljanju sopstvenim sredstvima EU opisani su u nacrtu Smjernica za upravljanje sopstvenim sredstvima EU. Kao što je potvrđeno tokom studijske posjete Hrvatskoj i na osnovu iskustva Bugarske, uobičajena je praksa da se svi zahtjevi, procedure, institucije i obrasci uvrste u jedan dokument. Implementacija i objavljivanje Smjernica će se sprovodi na osnovu Uredbe Vlade kojom se definiše bliži postupak planiranja sopstvenih sredstava EU.

Cilj donošenja Smjernica ogleda se u:

- definisanju organizacije i odsjeka uključenih u upravljanju sopstvenim sredstvima EU i opisati njihove obaveze;
- regulisanju procedura i rokova za predviđanje, planiranje, naplatu, obračun i prenos doprinosa Crne Gore u budžet EU, kao i pripremu izvještaja, upita i cjelokupnu komunikaciju sa EK;
- pružanju smjernica za uspostavljanje operativnih i organizacionih veza između organizacija u Crnoj Gori odgovornih za planiranje, prikupljanje, računovodstvo, izvještavanje i kontrolu sopstvenih sredstava;
- uspostavljanje opštih pravila za koordinaciju cjelokupnog procesa upravljanja odvojenim komponentama sopstvenih sredstava.

Nacrt Smjernica predviđa i sedam aneksa – obrazaca za izvještavanje. Procedure upućuju na relevantne odredbe iz odluka i propisa EU i odražavaju trenutnu organizacionu strukturu institucija u Crnoj Gori. Potrebno ih je redovno ažurirati kako bi odražavali promjene u zakonodavstvu EU, ali i promjene koje bi se trebale desiti u Crnoj Gori, a posebno identifikaciju odgovornih jedinica i informacije o sopstvenim sredstvima po osnovu nerecikliranog ambalažnog otpada. Razmjena informacija će se vršiti putem elektronske pošte i finansijskih podataka u excelu, kako propisuje trenutna praksa EK. Predložen je jedinstveni mehanizam izvještavanja koji obuhvata sve zainteresovane subjekte.

Naučene lekcije

- ✓ Upravljanje sopstvenim sredstvima EU u konačnom zavisi od zahtjeva i regulative EU za svaku od oblasti u kojima prihod ili podaci potiču.
- ✓ Administrativni kapaciteti i stručnost su ključni za implementaciju zahtjeva EK, obzirom na obimnost i kompleksnost.
- ✓ Obim podataka i informacija, kretanje ekonomije (očekivane i/ili nepredviđene promjene potrošnje, finansijskih rezultata, uvoza, izvoza, carinskih tarifa, oporezivanja itd.), složenost izvještavanja o sopstvenim sredstvima EU i zahtjevi EK za kvalitetom i pouzdanošću podataka čine potpunu automatizaciju informacija i operativnih procesa neizbježnim.
- ✓ Ispunjenje zahtjeva za pravilno planiranje, obračun i izvještavanje o sopstvenim sredstvima EU je u direktnoj vezi sa srodnim poglavljima.

Ključne preporuke:

- ✓ Nadograditi upravljačke informacione sistema zainteresovanih subjekata u vezi sa sopstvenim sredstvima EU, u cilju:
 - unosa podataka u propisanom formatu i pod propisanim parametrima, uključujući informacije koje su trenutno oflajn ili se ne prikupljaju;
 - obrade i razmjene informacija u realnom vremenu;
 - korišćenja jedinstvene baze prihoda javnog sektora sa svim poreskim obveznicima (poreskim i neporeski prihodi);
 - analize i generisanja izvještaja korišćenjem podataka iz različitih izvora javnog sektora, iz kog razloga je neophodno strukturirati podatke na kompatibilan način ili jednobrazno.
- ✓ Kontinuirano raditi na unaprjeđenju administrativnih kapaciteta u svim institucijama uključenim u proces planiranja sopstvenih sredstava EU, sa posebnim osvrtom na unaprijeđenju zaposlenih u oblasti IT u cilju pružanja kompetentne podrške resornim odjeljenjima.
- ✓ U cilju dobijanja daljih specifičnih znanja i vještina o upravljanju sopstvenim sredstvima EU, usmjeriti aktivnosti na dobijanju praktične podrške kroz dostupne programe podrške.

- ✓ Nastaviti sa daljim prilagođavanjem pravnog okvira koji se odnosi na Poglavlje 33 – Finansijske i budžetske odredbe.

- ✓ Pratiti pravni okvir koji se odnosi i na srodna poglavlja 16 – Porezi, 18 – Statistika, 29 – Carinska unija, 32 – Finansijska kontrola i 27 – Životna sredina i klimatske promjene, koji je potrebno dodatno uskladiti i/ili razviti mehanizam za njegovu implementaciju, čime će se poboljšati kvalitet informacija koje se koriste za planiranje, izvještavanje i plaćanje sopstvenih sredstava EU i smanjiti rizik od dodatnih plaćanja iz državnog budžeta (kamate ili za nenaplativi carinski dug).